


3 1761 11650757 5



Digitized by the Internet Archive
in 2023 with funding from
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761116507575>



First Session
Thirty-eighth Parliament, 2004-05

Première session de la
trente-huitième législature, 2004-2005

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

National Finance

Finances nationales

Chair:

The Honourable DONALD H. OLIVER

Président :

L'honorable DONALD H. OLIVER

Wednesday, June 22, 2005
Tuesday, June 28, 2005

Le mercredi 22 juin 2005
Le mardi 28 juin 2005

Issue No. 26

Fascicule n° 26

First and second (last) meetings on:

Bill C-43, An Act to implement
certain provisions of the budget tabled
in Parliament on February 23, 2005

Première et deuxième (dernière) réunions concernant :

Le projet de loi C-43, Loi portant exécution
de certaines dispositions du budget déposé
au Parlement le 23 février 2005

INCLUDING:

THE FIFTEENTH REPORT OF THE COMMITTEE
(Bill C-43)

Y COMPRIS :

LE QUINZIÈME RAPPORT DU COMITÉ
(Le projet de loi C-43)

APPEARING:

The Honourable Ralph Goodale, P.C., M.P.,
Minister of Finance
The Honourable John McKay, P.C., M.P.,
Parliamentary Secretary to the Minister of Finance

COMPARAISSENT :

L'honorable Ralph Goodale, C.P., député,
ministre des Finances
L'honorable John McKay, C.P., député,
secrétaire parlementaire du ministre des Finances

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS :

(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON NATIONAL FINANCE

The Honourable Donald H. Oliver, *Chair*

The Honourable Joseph A. Day, *Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

* Austin, P.C. (or Rompkey, P.C.)	Harb
Biron	* Kinsella (or Stratton)
Comeau	Mitchell
Cools	Murray, P.C.
Downe	Nolin
Eggleton, P.C.	Ringuette
Ferretti Barth	Stratton

*Ex officio members

(Quorum 4)

Changes in membership of the committee:

Pursuant to rule 85(4), membership of the committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Harb is substituted for that of the Honourable Senator Eggleton, P.C. (*June 16, 2005*).

The name of the Honourable Senator Oliver is substituted for that of the Honourable Senator Nolin (*June 16, 2005*).

The name of the Honourable Senator Eggleton, P.C. is substituted for that of the Honourable Senator Harb (*June 21, 2005*).

The name of the Honourable Senator Cowan is substituted for that of the Honourable Senator Day (*June 21, 2005*).

The name of the Honourable Senator Tardif is substituted for that of the Honourable Senator Biron (*June 21, 2005*).

The name of the Honourable Senator Tkachuk is substituted for that of the Honourable Senator Comeau (*June 22, 2005*).

The name of the Honourable Senator Kinsella is substituted for that of the Honourable Senator Cools (*June 22, 2005*).

The name of the Honourable Senator Day is substituted for that of the Honourable Senator Cowan (*June 23, 2005*).

The name of the Honourable Senator Biron is substituted for that of the Honourable Senator Tardif (*June 23, 2005*).

The name of the Honourable Senator Comeau is substituted for that of the Honourable Senator Tkachuk (*June 23, 2005*).

The name of the Honourable Senator Cools is substituted for that of the Honourable Senator Kinsella (*June 23, 2005*).

The name of the Honourable Senator Harb is substituted for that of the Honourable Senator Eggleton, P.C. (*June 28, 2005*).

The name of the Honourable Senator Eggleton, P.C. is substituted for that of the Honourable Senator Biron (*June 28, 2005*).

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES FINANCES NATIONALES

Président : L'honorable Donald H. Oliver

Vice-président : L'honorable Joseph A. Day

et

Les honorables sénateurs :

* Austin, C.P. (ou Rompkey, C.P.)	Harb
Biron	* Kinsella (ou Stratton)
Comeau	Mitchell
Cools	Murray, C.P.
Downe	Nolin
Eggleton, C.P.	Ringuette
Ferretti Barth	Stratton

*Membres d'office

(Quorum 4)

Modifications de la composition du comité :

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit :

Le nom de l'honorable sénateur Harb est substitué à celui de l'honorable sénateur Eggleton, C.P. (*le 16 juin 2005*).

Le nom de l'honorable sénateur Oliver est substitué à celui de l'honorable sénateur Nolin (*le 16 juin 2005*).

Le nom de l'honorable sénateur Eggleton, C.P. est substitué à celui de l'honorable sénateur Harb (*le 21 juin 2005*).

Le nom de l'honorable sénateur Cowan est substitué à celui de l'honorable sénateur Day (*le 21 juin 2005*).

Le nom de l'honorable sénateur Tardif est substitué à celui de l'honorable sénateur Biron (*le 21 juin 2005*).

Le nom de l'honorable sénateur Tkachuk est substitué à celui de l'honorable sénateur Comeau (*le 22 juin 2005*).

Le nom de l'honorable sénateur Kinsella est substitué à celui de l'honorable sénateur Cools (*le 22 juin 2005*).

Le nom de l'honorable sénateur Day est substitué à celui de l'honorable sénateur Cowan (*le 23 juin 2005*).

Le nom de l'honorable sénateur Biron est substitué à celui de l'honorable sénateur Tardif (*le 23 juin 2005*).

Le nom de l'honorable sénateur Comeau est substitué à celui de l'honorable sénateur Tkachuk (*le 23 juin 2005*).

Le nom de l'honorable sénateur Cools est substitué à celui de l'honorable sénateur Kinsella (*le 23 juin 2005*).

Le nom de l'honorable sénateur Harb est substitué à celui de l'honorable sénateur Eggleton, C.P. (*le 28 juin 2005*).

Le nom de l'honorable sénateur Eggleton, C.P. est substitué à celui de l'honorable sénateur Biron (*le 28 juin 2005*).

ORDER OF REFERENCE

Extract from the *Journals of the Senate* of Tuesday, June 21, 2005:

Resuming debate on the motion of the Honourable Senator Eggleton, P.C., seconded by the Honourable Senator Robichaud, P.C., for the second reading of Bill C-43, An Act to implement certain provisions of the budget tabled in Parliament on February 23, 2005.

After debate,

The question being put on the motion, it was adopted.

The bill was then read the second time.

The Honourable Senator Eggleton, P.C., moved, seconded by the Honourable Senator Baker, P.C., that the bill be referred to the Standing Senate Committee on National Finance.

The question being put on the motion, it was adopted, on division.

ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Journaux du Sénat* du mardi 21 juin 2005 :

Reprise du débat sur la motion de l'honorable sénateur Eggleton, C.P., appuyée par l'honorable sénateur Robichaud, C.P., tendant à la deuxième lecture du projet de loi C-43, Loi portant exécution de certaines dispositions du budget déposé au Parlement le 23 février 2005.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois.

L'honorable sénateur Eggleton, C.P., propose, appuyé par l'honorable sénateur Baker, C.P., que le projet de loi soit renvoyé au Comité sénatorial permanent des finances nationales.

La motion, mise aux voix, est adoptée avec dissidence.

Le greffier du Sénat,

Paul Bélisle

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Wednesday, June 22, 2005
(36)

[English]

The Standing Senate Committee on National Finance met at 6:37 p.m., this day, in room 9, Victoria Building, the Chair, the Honourable Donald H. Oliver, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Cowan, Downe, Ferretti Barth, Eggleton, P.C., Kinsella, Mitchell, Oliver, Ringuette, Stratton, Tardif and Tkachuk (11).

Other senator present: The Honourable Senator Nancy Ruth (1).

In attendance: Odette Madore and Guy Beaumier, Research Officers, Library of Parliament.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Tuesday, June 21, 2005, the committee began its consideration of Bill C-43, to implement certain provisions of the budget tabled in Parliament on February 23, 2005.

APPEARING:

The Honourable Ralph Goodale, P.C., M.P., Minister of Finance;

The Honourable John McKay, P.C., M.P., Parliamentary Secretary to the Minister of Finance.

WITNESSES:

Department of Finance Canada:

Peter Devries, General Director, Deputy Minister's Office.

Advocates for Childcare Choice:

Kate Tennier, Founder.

The Chair made a statement.

Minister Goodale made a statement and, together with the other witnesses, answered questions.

The Honourable Senator Stratton moved that the committee proceed directly to clause-by-clause consideration of Bill C-43 now.

After debate, the question being put on the motion, it was negatived on the following recorded division:

YEAS: The Honourable Senators Kinsella, Stratton and Tkachuk — 3.

NAYS: The Honourable Senators Cowan, Downe, Eggleton, Ferretti Barth, Mitchell, Ringuette and Tardif — 7.

At 8:12 p.m., the committee suspended.

At 8:15 p.m., the committee resumed.

The Chair made a statement.

Ms. Tennier made a statement and answered questions.

The Honourable Senator Tkachuk moved that the committee proceed to clause-by-clause consideration of Bill C-43 now.

PROCÈS-VERBAUX

OTTAWA, le mercredi 22 juin 2005
(36)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui, à 18 h 37, dans la pièce 9 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable Donald H. Oliver (président).

Membres du comité présents : Les honorables sénateurs Cowan, Downe, Ferretti Barth, Eggleton, C.P., Kinsella, Mitchell, Oliver, Ringuette, Stratton, Tardif et Tkachuk (11).

Autre sénateur présent : L'honorable sénateur Nancy Ruth (1).

Également présents : De la Bibliothèque du Parlement : Odette Madore et Guy Beaumier, attachés de recherche.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 21 juin 2005, le comité entreprend l'examen du projet de loi C-43, Loi portant exécution de certaines dispositions du budget déposé au Parlement le 23 février 2005.

COMPARAISSENT :

L'honorable Ralph Goodale, C.P., député, ministre des Finances;

L'honorable John McKay, C.P., député, secrétaire parlementaire du ministre des Finances.

TÉMOINS :

Ministère des Finances Canada :

Peter Devries, directeur général, Cabinet du sous-ministre.

Advocates for Childcare Choice :

Kate Tennier, fondatrice.

Le président fait une déclaration.

Le ministre Goodale fait une déclaration et, de concert avec les autres témoins, répond aux questions.

L'honorable sénateur Stratton propose que le comité procède sans délai à l'étude article par article du projet de loi C-43.

Après discussion, la motion, mise aux voix, est rejetée :

POUR : Les honorables sénateurs Kinsella, Stratton et Tkachuk — 3.

CONTRE : Les honorables sénateurs Downe, Eggleton, Ferretti Barth, Mitchell, Ringuette et Tardif — 7.

À 20 h 12, le comité suspend ses travaux.

À 20 h 15, le comité reprend ses travaux.

Le président fait une déclaration.

Mme Tennier fait une déclaration et répond aux questions.

L'honorable sénateur Tkachuk propose que le comité procède sans délai à l'étude article par article du projet de loi C-43.

After debate, the question being put on the motion, it was negatived on the following recorded division:

YEAS: The Honourable Senators Stratton and Tkachuk — 2.

NAYS: The Honourable Senators Cowan, Downe, Eggeleton, Ferretti Barth, Mitchell, Ringuette and Tardif — 7.

The committee discussed future business.

At 8:58 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

OTTAWA, Tuesday, June 28, 2005
(37)

[English]

The Standing Senate Committee on National Finance met at 9:33 a.m., this day, in room 705, Victoria Building, the Chair, the Honourable Donald H. Oliver, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Day, Downe, Eggeleton, P.C., Ferretti Barth, Harb, Mitchell, Murray, P.C., Oliver, Ringuette and Stratton (10).

Other senator present: The Honourable Senator Cowan (1).

In attendance: Guy Beaumier, Research Officer, Library of Parliament.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Tuesday, June 21, 2005, the committee continued its consideration of Bill C-43, to implement certain provisions of the budget tabled in Parliament on February 23, 2005.

The Chair made a statement.

It was agreed that the committee proceed to clause-by-clause consideration of Bil C-43.

It was agreed that the committee deal with the bill by grouping clauses as contained in the 23 parts of the bill.

It was agreed that the title stand postponed.

It was agreed that clause 1 (short title) stand postponed.

It was agreed that clauses 2 to 19 carry.

It was agreed that clauses 20 to 30 carry.

It was agreed that clauses 31 to 51 carry.

It was agreed that clauses 52 to 59 carry.

It was agreed that clauses 60 to 81 carry.

It was agreed that clauses 82 to 84 carry.

It was agreed that clauses 85 to 97 carry.

It was agreed that clauses 98 to 109 carry.

It was agreed that clauses 110 to 119 carry.

It was agreed that clauses 120 to 129 carry.

It was agreed that clauses 130 to 137 carry.

Après discussion, la motion, mise aux voix, est rejetée :

POUR : Les honorables sénateurs Stratton et Tkachuk — 2.

CONTRE : Les honorables sénateurs Cowan, Downe, Eggeleton, Ferretti Barth, Mitchell, Ringuette et Tardif — 7.

Le comité discute de ses travaux futurs.

À 20 h 58, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence

ATTESTÉ :

OTTAWA, le mardi 28 juin 2005
(37)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui, à 9 h 33, dans la pièce 705 de l'édifice Vicaria, sous la présidence de l'honorable Donald H. Oliver (président).

Membres du comité présents : Les honorables sénateurs Day, Downe, Eggeleton, C.P., Ferretti Barth, Harb, Mitchell, Murray, C.P., Oliver, Ringuette et Stratton (10).

Autre sénateur présent : L'honorable sénateur Cowan (1).

Également présent : De la Bibliothèque du Parlement : Guy Beaumier, attaché de recherche.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 21 juin 2005, le comité entreprend l'examen du projet de loi C-43, Loi portant exécution de certaines dispositions du budget déposé au Parlement le 23 février 2005.

Le président fait une déclaration.

Il est convenu que le comité procède à l'étude article par article du projet de loi C-43.

Il est convenu que le comité regroupe, aux fins d'examen, les articles figurant dans les 23 parties du projet de loi.

Il est convenu de reporter l'étude du titre.

Il est convenu de reporter l'étude de l'article 1 (titre abrégé).

Il est convenu d'adopter les articles 2 à 19.

Il est convenu d'adopter les articles 20 à 30.

Il est convenu d'adopter les articles 31 à 51.

Il est convenu d'adopter les articles 52 à 59.

Il est convenu d'adopter les articles 60 à 81.

Il est convenu d'adopter les articles 82 à 84.

Il est convenu d'adopter les articles 85 à 97.

Il est convenu d'adopter les articles 98 à 109.

Il est convenu d'adopter les articles 110 à 119.

Il est convenu d'adopter les articles 120 à 129.

Il est convenu d'adopter les articles 130 à 137.

It was agreed that clauses 138 to 143 carry.

It was agreed that clause 1 (short title) carry.

It was agreed that the title carry.

It was agreed that the bill be adopted without amendment and that the Chair report the bill to the Senate.

The committee discussed future business.

At 9:40 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

Il est convenu d'adopter les articles 138 à 143.

Il est convenu d'adopter l'article 1 (titre abrégé).

Il est convenu d'adopter le titre.

Il est convenu que le projet de loi soit adopté sans proposition d'amendement et que le président en fasse rapport au Sénat.

Le comité discute de ses travaux futurs.

À 21 h 40, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

La greffière du comité,

Catherine Piccinin

Clerk of the Committee

REPORT OF THE COMMITTEE

Tuesday, June 28, 2005

The Standing Senate Committee on National Finance has the honour to present its

FIFTEENTH REPORT

Your Committee, to which was referred Bill C-43, An Act to implement certain provisions of the budget tabled in Parliament on February 23, 2005, has in obedience to the Order of Reference of Tuesday, June 21, 2005, examined the said Bill and now reports the same without amendment.

Respectfully submitted,

Le président,

DONALD H. OLIVER

Chair

RAPPORT DU COMITÉ

Le mardi 28 juin 2005

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales a l'honneur de présenter son

QUINZIÈME RAPPORT

Votre Comité auquel a été déféré le projet de loi C-43, Loi portant exécution de certaines dispositions du budget déposé au Parlement le 23 février 2005, a conformément à l'ordre de renvoi du mardi 21 juin 2005, examiné ledit projet de loi et en fait maintenant rapport sans amendement.

Respectueusement soumis,

EVIDENCE

OTTAWA, Wednesday, June 22, 2005

The Standing Senate Committee on National Finance, to which was referred Bill C-43, to implement certain provisions of the budget tabled in Parliament on February 23, 2005, met this day at 6:37 p.m. to give consideration to the bill.

Senator Donald H. Oliver (*Chairman*) in the chair.

[*English*]

The Chairman: Honourable senators, I would like to call our thirty-sixth meeting of the Standing Senate Committee on National Finance to order. I would remind honourable senators that this committee's main interest is government spending, either directly through the estimates or indirectly through bills.

[*Translation*]

Yesterday, an Act to implement certain provisions of the budget tabled in Parliament on February 23, 2005, was referred to our committee by the Senate.

To begin tonight's meeting, I would like to welcome the Honourable Ralph Goodale, Minister of Finance.

[*English*]

Minister Goodale was first elected to the Parliament of Canada in 1974. In the 1980s he served as leader of the Saskatchewan Liberal Party and in 1986 was elected a member of the Legislative Assembly of Saskatchewan. Mr. Goodale returned to the House of Commons in 1993 and was re-elected in June 1997 and November 2000. He has served as minister of a number of portfolios including Minister of Agriculture and Agri-food, Natural Resources Canada and Public Works and Government Services Canada. Mr. Goodale became Minister of Finance on December 12, 2003, and was reappointed to this portfolio on July 20, 2004.

I also would like to welcome Mr. McKay, who is not here yet. I will more formally introduce Mr. McKay when he arrives.

Minister, welcome to our discussion of the important budget Bill C-43. We would welcome your comments, and as is the usual practice, after you make your opening comments, honourable senators will probably have some questions they would like to ask.

The Honourable Ralph Goodale, P.C., M.P., Minister of Finance: Thank you very much, Mr. Chairman. On other occasions you have met various people representing the Department of Finance. I am glad to have with me tonight, in addition to other officials in the room, Mr. Peter Devries who is well-versed on all the numbers. Hopefully he will be able to assist me through the next hour.

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mercredi 22 juin 2005

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales, auquel a été renvoyé le projet de loi C-43, Loi portant exécution de certaines dispositions du budget déposé au Parlement le 23 février 2005, se réunit aujourd'hui à 18 h 37 pour examiner le projet de loi.

Le sénateur Donald H. Oliver (*président*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

Le président : Honorables sénateurs, j'aimerais déclarer ouverte notre 36^e séance du Comité sénatorial permanent des finances nationales. Je rappelle à tous les sénateurs que les dépenses du gouvernement demeurent le principal intérêt de ce comité, soit directement par le budget soit indirectement par des projets de loi.

[*Français*]

Hier, le projet de loi C-43, Loi portant exécution de certaines dispositions du budget déposé au Parlement le 23 février 2005, a été renvoyé à notre comité par le Sénat.

Pour commencer notre réunion ce soir, j'aimerais souhaiter la bienvenue à l'honorable Ralph Goodale, ministre des Finances.

[*Traduction*]

Le ministre Goodale a d'abord été élu au Parlement du Canada en 1974. Dans les années 80, il a été chef du Parti libéral de la Saskatchewan et en 1986, il a été élu député à l'Assemblée législative de la Saskatchewan. M. Goodale est revenu à la Chambre des communes en 1993 et a été réélu en juin 1997, puis en novembre 2000. Il a été ministre de divers portefeuilles, y compris ministre de l'Agriculture et de l'Agroalimentaire, de Ressources naturelles Canada ainsi que de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada. M. Goodale est devenu ministre des Finances le 12 décembre 2003 et a été renommé à son poste le 20 juillet 2004.

J'aimerais aussi souhaiter la bienvenue à M. McKay, qui n'est pas encore arrivé. Je vais le présenter plus officiellement lorsqu'il arrivera.

Monsieur le ministre, nous vous souhaitons la bienvenue à notre discussion sur l'important projet de loi budgétaire C-43. Nous serons heureux d'entendre vos observations, puis comme c'est l'usage, après votre déclaration d'ouverture, les sénateurs auront probablement quelques questions à vous poser.

L'honorable Ralph Goodale, C.P., député, ministre des Finances : Merci infiniment, monsieur le président. À maintes reprises, vous avez rencontré divers représentants du ministère des Finances. Je suis heureux d'être accompagné aujourd'hui, en plus des autres fonctionnaires présents dans la salle, par M. Peter Devries, qui connaît bien tous les chiffres. J'espère qu'il saura me venir en aide au cours de la prochaine heure.

Mr. Chairman, I do not have a formal statement this evening. I thought the best use of the time would be to try my best to deal with your questions. Bill C-43 is the first budget implementation bill following upon Budget 2005. As is the traditional practice, there is more than just one budget bill that seeks to implement the provisions of each budget.

The first one is the bill that includes the major items of principle, and particularly those items that have a timing dimension with respect to the apportioning of certain items, programs or expenditures. As you know, according to the normal practices and rules of the Auditor General, those items need to be dealt with expeditiously by Parliament in order for her to accord those things the correct recognition in the correct fiscal year.

Part of the mission of Bill C-43 is to bring before Parliament those major items of principle flowing from the budget of February 23 and to deal with any items that have a time sensitivity attached to them, in particular, to which fiscal year they would apply.

Bill C-48, which also deals with important budget matters and items of principle, will be coming to you later. It is nearing but has not yet reached the end of its course in the House of Commons.

The Chairman: Could you tell us when we might receive that bill?

Mr. Goodale: I wish I could. It is at the final stages in the House of Commons. We will know within the next couple of days whether that course is likely to come to a conclusion quickly or whether it will take more time. As I understand it, there is some debate remaining at report stage and then there is, of course, the formal third reading procedure. Report stage is nearing conclusion, but third reading has yet to come.

After Parliament has disposed of Bill C-43 and Bill C-48, there will be other legislation forthcoming later in the year, largely of a technical nature and particularly legislation that will propose technical changes to statutes that require some advance consultation. That consultation will take place during the course of the summer. It will be input into the legislation that will come to the House and then on to the Senate.

Bill C-43 is the first of the budget bills. It includes most of the items of principle and it includes those that have a timing consideration attached to them. Accordingly, that is what we are dealing with tonight. I will be happy to answer your questions to the best of my ability.

The Chairman: Thank you very much minister.

I know that there is something about the Atlantic Accord in Bill C-43. Could you tell us what it says and how it will be effected once that bill passes?

Mr. Goodale: It is part 12 of the bill, Mr. Chairman. It translates the detail that was agreed upon among the Prime Minister and the premiers in the Atlantic Accord into the appropriate legislative authority to spend the money. Without

Monsieur le président, je n'ai pas d'exposé officiel ce soir. Je me suis dit que notre temps serait mieux utilisé si je faisais tout mon possible pour répondre à vos questions. Le projet de loi C-43 est le premier projet de loi de mise en œuvre du budget depuis le budget de 2005. Comme c'est la tradition, il y a plus d'un projet de loi budgétaire portant sur la mise en œuvre des dispositions de chaque budget.

Le premier projet de loi comprend les principaux éléments de principe, particulièrement ceux pour lesquels il est le plus urgent de répartir certaines ressources, programmes ou dépenses. Comme vous le savez, selon les usages et les règles habituels de la vérificatrice générale, ces éléments doivent être expédiés par le Parlement pour qu'elle puisse accorder la reconnaissance qu'il faut à ces choses dans le bon exercice.

Une partie de l'objectif du projet de loi C-43 consiste donc à soumettre au Parlement les grands principes qui découlent du budget du 23 février et à régler toute question particulièrement urgente et confinée à l'exercice.

Le projet de loi C-48, qui porte lui aussi sur des questions budgétaires importantes et des questions de principe, vous sera soumis un peu plus tard. Il approche, mais n'a pas encore atteint la fin de son cours à la Chambre des communes.

Le président : Pouvez-vous nous donner une idée du moment où nous pourrions recevoir ce projet de loi?

M. Goodale : J'aimerais bien pouvoir vous le dire. Il en est aux dernières étapes à la Chambre des communes. Nous saurons au cours des quelques prochains jours s'il sera possible d'en terminer rapidement l'étude ou s'il nous faudra plus de temps. D'après ce que je comprends, il reste le débat de l'étape du rapport, puis bien sûr, toute la troisième lecture officielle. L'étape du rapport tire à sa fin, mais il reste encore la troisième lecture.

Après que le Parlement aura terminé son examen des projets de loi C-43 et C-48, il y aura d'autres projets de loi plus tard dans l'année, surtout de nature technique, et particulièrement des projets de loi qui proposeront des modifications techniques aux lois qui nécessitent des consultations préalables. Ces consultations auront lieu pendant l'été. Les réactions recueillies seront présentées avec le projet de loi à la Chambre, puis au Sénat.

Le projet de loi C-43 est le premier projet de loi budgétaire. Il comprend la plupart des éléments de principe et des questions urgentes. C'est donc ce dont nous parlerons ici ce soir. C'est avec plaisir que je vais répondre à vos questions, au meilleur de mes connaissances.

Le président : Merci beaucoup monsieur le ministre.

Je sais qu'il y a quelque chose sur l'Accord atlantique dans ce projet de loi. Pouvez-vous nous dire ce qu'il dicte et comment ces dispositions seront mises en vigueur une fois le projet de loi adopté?

M. Goodale : C'est la partie 12 du projet de loi, monsieur le président. Elle traduit les détails qui ont été convenus entre le premier ministre et les autres premiers ministres dans l'Accord atlantique concernant le pouvoir législatif de dépenser. Sans ce

this authority, it is not possible to make the anticipated payments to Nova Scotia or Newfoundland and Labrador. With the authority contained in part 12, those expenditures will be formally authorized.

The detail is extensive, Senator Oliver. Without wading into all of the detail, I can tell you that it faithfully reflects what was agreed upon between the Prime Minister, Premier Williams and Premier Hamm. Great care was taken to ensure that those two provinces were comfortable with the draftsmanship of this part. There were some technical adjustments made in the language to ensure that it did satisfy all the requirements of Newfoundland and Labrador consistent with the agreement with the Prime Minister.

The Chairman: In your opening remarks you said that some of the things in this bill are time sensitive. Is the accord one of the time sensitive items?

Mr. Goodale: It is time sensitive in the sense that Newfoundland and Labrador and New Brunswick are very anxious to get on with it. It is an item that I am sure all parliamentarians will welcome passage of. It has a life span of more than eight years, and potentially 16 years, depending on future circumstances, but at the same time, it provides for advance payments to those two provinces as soon as the legislative authority exists, and those two provinces are anxious to have the money.

Senator Kinsella: Minister, clause 5 in Part 12 says that the minister shall make a payment to the province — Nova Scotia in this instance — in the amount of \$830 million. When would that cheque be cut?

Mr. Goodale: Nova Scotia will receive the cheque when the legislative authority exists. I am told that procedurally that could be as soon as a couple of days later.

Senator Kinsella: The same would apply with regard to clause 19 that says:

The minister shall make the payment to the Province in the amount of \$2 billion to allow the Province to reduce its outstanding debt.

That is found at page 60 of the bill.

Mr. Goodale: That is the same principle with respect to Newfoundland as the previous one with respect to Nova Scotia.

Senator Kinsella: When this becomes law, the authority exists and a cheque would be cut forthwith?

Mr. Goodale: That is correct.

Senator Kinsella: I come from the Atlantic region and I have been receiving calls about how anxious the people of that region are to have this legislation adopted quickly. Indeed, this afternoon in the Senate chamber, I offered to your colleague, the Leader of the Government in the Senate, that Conservative senators would be prepared, after your appearance here this evening, to proceed to clause-by-clause consideration of this bill so that we could report it to the Senate tomorrow.

pouvoir, il ne serait pas possible de verser des paiements anticipés à la Nouvelle-Écosse ni à Terre-Neuve-et-Labrador. Les pouvoirs contenus dans la partie 12 autoriseront officiellement ces dépenses.

Il y a beaucoup de détails, sénateur Oliver. Sans les exposer tous, je peux vous dire que ces dispositions reflètent fidèlement l'entente conclue entre les premiers ministres Martin, Williams et Hamm. On a fait très attention de veiller à ce que ces deux provinces soient satisfaites de la rédaction de cette partie. Il y a quelques modifications techniques qui ont été apportées au libellé pour satisfaire toutes les exigences de Terre-Neuve-et-Labrador, avec l'accord du premier ministre.

Le président : Dans votre introduction, vous avez dit que certaines choses contenues dans ce projet de loi étaient urgentes. Cet accord fait-il partie des éléments urgents?

M. Goodale : Il est urgent en ce sens que Terre-Neuve-et-Labrador et le Nouveau-Brunswick ont très hâte qu'il s'applique. Je suis certain que tous les parlementaires accueilleront avec joie l'adoption de cette partie. Cet accord a une durée de vie de plus de huit ans et pourrait aller jusqu'à 16 ans, selon les circonstances, mais en même temps, il prévoit le versement de paiements anticipés à ces deux provinces dès que le pouvoir législatif en sera créé, et ces deux provinces ont bien hâte de recevoir cet argent.

Le sénateur Kinsella : Monsieur le ministre, l'article 5 de la partie 12 dicte que le ministre verse à la province — la Nouvelle-Écosse dans ce cas-ci — la somme de 830 millions de dollars. Quand ce chèque sera-t-il émis?

M. Goodale : La Nouvelle-Écosse recevra un chèque dès que ce pouvoir législatif sera établi. On m'a dit que selon la procédure, ce pourrait se faire quelques jours plus tard.

Le sénateur Kinsella : La même chose s'appliquerait à l'article 19, qui dicte ce qui suit :

Le ministre verse à la province de Terre-Neuve-et-Labrador la somme de deux milliards de dollars pour lui permettre de réduire sa dette existante.

Cet article se trouve à la page 60 du projet de loi.

M. Goodale : C'est le même principe qui vaut pour Terre-Neuve que pour la Nouvelle-Écosse.

Le sénateur Kinsella : Lorsque ce projet de loi acquerra force de loi, ce pouvoir existera et un chèque sera émis?

M. Goodale : C'est exact.

Le sénateur Kinsella : Je viens de la région de l'Atlantique et je reçois des appels de personnes de la région qui me disent à quel point ils souhaitent que ce projet de loi soit adopté rapidement. De fait, au Sénat cet après-midi, j'ai dit à votre collègue, le leader du gouvernement au Sénat, que les sénateurs conservateurs étaient prêts à procéder à l'étude article par article de ce projet de loi après votre comparution de ce soir pour que nous puissions en faire rapport au Sénat demain.

As you know, there will be a Royal Assent ceremony tomorrow afternoon dealing with another very important bill for that region, that being the Inuit Land Claims Agreement. We thought it would be appropriate to have Bill C-43 given Royal Assent tomorrow afternoon as well.

Would you be supportive of having your bill proceed in that way?

Senator Downe: On a point of order, should we advise the minister of what the Leader of the Government in the Senate said about that proposal?

Senator Kinsella: The Leader of the Government in the Senate said that he did not agree with this. I am wondering whether the minister wants this bill passed or not. At any rate, that is not a point of order.

Senator Downe: It is a point of common courtesy that the minister be made aware of all the debate and not be given only one side of it. That was a bit of a leading question.

Senator Tkachuk: Is that not why we are here?

The Chairman: The minister is a very experienced parliamentarian.

Minister, you have the floor.

Mr. Goodale: Mr. Chairman, as I said at the beginning, this legislation includes some matters that are time sensitive. There are Canadians who will be anxious to see a number of the provisions of Bill C-43 advance to final approval, creating the authority to make certain payments. That is important.

It is also important to ensure that each House properly follows its rules of procedure. I would not invite senatorial comment upon the rules of the House of Commons and, accordingly, I would not presume to offer House of Commons commentary on the application of the rules in the Senate. You know them far better than I do.

Senator Kinsella: Minister, I am happy to advise you that your Bill C-43 has the support of the official opposition in the Senate. Many of us from Atlantic Canada are reassured by your statement about our reading of those two sections and that money flows and can flow within 48 hours. Both Premiers Hamm and Williams will be pleased to know that.

I am from the Province of New Brunswick, and I am a bit concerned about the impact of Bill C-43 and whether the monies that are provided by Bill C-43 would be inclusive of the monies that would flow for the refurbishment of Point Lepreau, or is that a different bill?

Mr. Goodale: That is a topic that is a matter of some representation now by the Premier of New Brunswick. To the best of my knowledge, the matter has not come to a conclusion. It would not be specifically contemplated, Senator Kinsella, on

Comme vous le savez, il y aura une cérémonie de sanction royale demain après-midi sur un autre projet de loi très important pour cette région, celui concernant l'Accord sur les revendications territoriales des Inuits. Nous nous sommes dit qu'il serait bien que le projet de loi C-43 reçoive la sanction royale demain après-midi lui aussi.

Seriez-vous d'accord pour que votre projet de loi soit adopté ainsi?

Le sénateur Downe : J'invoque le Règlement, devrions-nous aviser le ministre de ce que le leader du gouvernement au Sénat a dit de cette proposition?

Le sénateur Kinsella : Le leader du gouvernement au Sénat a dit qu'il n'était pas d'accord. Je me demande si le ministre veut que ce projet de loi soit adopté ou non. Quoi qu'il en soit, ce n'est pas un rappel au Règlement.

Le sénateur Downe : C'est simple courtoisie que d'avertir le ministre de tout le débat et de ne pas le mettre au courant d'un côté seulement. C'était une question un peu insidieuse.

Le sénateur Tkachuk : N'est-ce pas pourquoi nous sommes ici?

Le président : Le ministre est un parlementaire de grande expérience.

Monsieur le ministre, vous avez la parole.

M. Goodale : Monsieur le président, comme je l'ai dit au début, ce projet de loi comprend quelques questions urgentes. Il y a des Canadiens qui auront hâte de voir certaines dispositions du projet de loi C-43 se rendre à l'approbation finale, ce qui créera le pouvoir de faire certains paiements. C'est important.

Il importe aussi de veiller à ce que chaque Chambre suive adéquatement ses règles de procédure. Je n'inviterais pas les sénateurs à se prononcer sur les règles de la Chambre des communes et de la même façon, je n'aurai pas la prétention d'offrir les commentaires de la Chambre des communes sur l'application des règles du Sénat. Vous les connaissez bien mieux que moi.

Le sénateur Kinsella : Monsieur le ministre, je suis content de vous informer que votre projet de loi C-43 reçoit l'appui de l'opposition officielle au Sénat. Bon nombre de ceux d'entre nous qui venons du Canada atlantique sommes rassurés par votre déclaration sur l'interprétation de ces deux articles et sur le fait que l'argent viendra et qu'il pourra arriver dans les 48 heures. Les premiers ministres Hamm et Williams seront ravis de l'apprendre.

Je viens du Nouveau-Brunswick et je m'interroge un peu sur les incidences du projet de loi C-43. Les fonds promis dans le projet de loi C-43 comprendront-ils les fonds prévus pour la remise à neuf de Point Lepreau ou est-ce un projet de loi différent?

M. Goodale : C'est un sujet qui fait l'objet de revendications du premier ministre du Nouveau-Brunswick en ce moment. À ma connaissance, la question n'est toujours pas réglée. Ce ne serait pas vraiment envisagé, sénateur Kinsella, d'après ce que nous

what we know today within the terms of Bill C-43. Bill C-43 does, however, create certain programs that will exist into the future pertaining to energy matters and environmental matters.

Is it hypothetically possible that some future decision pertaining to nuclear power might at some future date fall within the ambit of something that is contemplated in Bill C-43?

That is a general hypothetical possibility, but I would have to tell you that, at the moment, it is not specifically contemplated by Bill C-43, because there is no conclusion yet to a discussion with New Brunswick on that matter.

Senator Kinsella: Because we have Bill C-43 before us and not Bill C-48, I will wait until and if we receive Bill C-48 to ask questions.

If I had read correctly, and of course, it was only logical, every demand that is made on the treasury makes things tighter. I think that is a comment that I read somewhere as being attributed to you, minister.

Mr. Goodale: It seems to me to be a truism.

Senator Kinsella: It is a truism indeed.

Mr. Goodale: I have not recognized a demand that made it easier.

Senator Kinsella: We will return to this issue when we are examining Bill C-48, when and if we receive it. Thank you, minister.

The Chairman: Before turning to the sponsor of the bill, Senator Eggleton, I would like to extend a warm welcome to Mr. John McKay, the parliamentary secretary to the Minister of Finance.

Mr. McKay was elected for the first time to the House of Commons in 1997, and he was named parliamentary secretary to the Minister of Finance in July of 2004.

The Honourable John McKay, P.C., M.P., Parliamentary Secretary to the Minister of Finance: Thank you.

Mr. Goodale: Mr. Chairman, might I say, as we have made our way through this rather unusual minority Parliament and have had to deal with a number of financial matters through the parliamentary process, I have relied very heavily on the good work of Mr. McKay. I want to say on this occasion before a parliamentary committee that he has done extraordinarily good work in making sure that the proper parliamentary attention is given to the matters that pertain to the Department of Finance.

The Chairman: Mr. McKay has appeared before this committee on several occasions, and we are quite familiar with his ability to answer questions.

Senator Eggleton: Welcome, minister and Mr. McKay. Congratulations, minister, on a wonderful budget.

savons aujourd'hui des modalités d'application du projet de loi C-43. Cependant, le projet de loi C-43 crée certains programmes qui existeront dans l'avenir dans les domaines de l'énergie et de l'environnement.

Se pourrait-il que des décisions futures sur l'énergie nucléaire en viennent à faire appliquer certaines dispositions du projet de loi C-43 à l'énergie nucléaire?

C'est une possibilité générale, mais je dois vous dire que pour l'instant, ce n'est pas envisagé concrètement dans le projet de loi C-43, parce que les discussions avec le Nouveau-Brunswick sur la question ne sont toujours pas terminées.

Le sénateur Kinsella : Comme nous sommes saisis du projet de loi C-43 et non du projet de loi C-48, je vais attendre que nous recevions le projet de loi C-48 pour poser des questions, si nous le recevons.

Si je comprends bien, et bien sûr, ce n'est que logique, toute exigence imposée au Trésor rend le budget plus serré. Je pense que c'est une observation que j'ai lue quelque part et qui vous est attribuée, monsieur le ministre.

M. Goodale : Cela me semble être la vérité.

Le sénateur Kinsella : C'est la vérité, en effet.

M. Goodale : Je n'ai jamais vu d'exigence qui rende les choses plus faciles.

Le sénateur Kinsella : Nous allons revenir à cette question lorsque nous examinerons le projet de loi C-48, lorsque nous le recevrons, si nous le recevons. Merci, monsieur le ministre.

Le président : Avant de céder la parole au parrain du projet de loi, le sénateur Eggleton, j'aimerais souhaiter chaleureusement la bienvenue à M. John McKay, secrétaire parlementaire du ministre des Finances.

M. McKay a été élu une première fois à la Chambre des communes en 1997 et a été nommé secrétaire parlementaire du ministre des Finances en juillet 2004.

L'honorable John McKay, C.P., député, secrétaire parlementaire du ministre des Finances : Merci.

M. Goodale : Monsieur le président, je dois dire que pendant toute cette législature de gouvernement minoritaire plutôt inhabituelle, où nous avons dû examiner diverses questions financières au Parlement, je me suis fié beaucoup au bon travail de M. McKay. Je souhaite profiter de cette occasion pour souligner devant un comité parlementaire le travail extraordinaire qu'il a fait pour s'assurer que toute l'attention parlementaire voulue soit accordée aux questions relatives au ministère des Finances.

Le président : M. McKay a comparu devant notre comité à plusieurs reprises, et nous connaissons bien son habileté à répondre aux questions.

Le sénateur Eggleton : Je vous souhaite la bienvenue, monsieur le ministre et monsieur McKay. Félicitations, monsieur le ministre, pour ce superbe budget.

Mr. Chairman, you and I spoke in the Senate the other evening, and you raised a number of points in your comments. While I do not necessarily agree with all of them, I thought they were the kind of things that should be responded to. I would like to ask the minister about a few of them. For example, you raised the matter, because you dealt with it in this committee, of the Main Estimates and the whole question of why the budget spending initiatives can not get into the Main Estimates rather than coming up in Supplementary Estimates.

I know a little bit why, having been a Treasury Board president at one time: The Main Estimates are what people rely upon to give the principle picture of the spending, and yet it does not include many of the main items that come out of the budget speech.

Can you comment on that and the possibility of changing the timing so that the Main Estimates can be more inclusive?

Mr. Goodale: Senator Eggleton, Mr. Devries is a very experienced person in these matters, so I will ask him to comment in detail. I would say as a preliminary matter that it is largely a question of timing. The decisions are made with respect to budgetary matters and enter the public domain through the budget speech. The time that remains is used to get them into the appropriate format so that they can ultimately go before Parliament in the usual way, in either the Main Estimates or Supplementary Estimates.

Let me ask Mr. Devries to comment on this, because he works on this arithmetic every year. Perhaps I will then come back with a comment on your last point about trying to remedy this situation.

Mr. Peter Devries, General Director, Deputy Minister's Office, Department of Finance Canada: As the minister said, it is largely an issue of timing. The Main Estimates, under current House rules, are required to be tabled in Parliament on or before March 1. Given the timing of the budget then, it is very difficult to get the measures that are proposed in the budget into the Main Estimates as well. There is a logistics issue there.

In addition, the measures that are proposed in the budget are of two types, one affecting ongoing programs, which would normally come in through the statements process during the course of the upcoming year, as well as a number of them that require changes to existing legislation. Those that require changes to the existing legislation would not go into the Main Estimates. The legislation would have to be changed first through the budget act or through some other act in order to get those into the Main Estimates.

Senator Eggleton: Or an earlier budget.

Mr. Goodale: Senator Eggleton, on that matter, I would be very interested in the views of both senators and members of the House of Commons on the timing of the budget tradition, if I could put it that way. Typically, the budget is presented somewhere between the middle of February and the middle of

Monsieur le président, vous et moi nous sommes parlé au Sénat l'autre soir, et vous avez soulevé quelques points dans vos observations. Bien que je ne sois pas nécessairement d'accord avec tout ce que vous avez dit, je pense que vos propos méritent une réponse. J'aimerais interroger le ministre sur certains éléments. Par exemple, comme vous avez examiné la question avec ce comité, vous avez demandé pourquoi les initiatives de dépenses budgétaires ne pouvaient pas être inscrites dans le Budget principal des dépenses plutôt que dans le Budget supplémentaire des dépenses.

Je sais un peu pourquoi, puisque j'ai déjà été président du Conseil du Trésor : les gens se fondent sur le Budget principal pour se faire une idée générale des dépenses, pourtant, il ne comprend pas bon nombre des principaux éléments mentionnés dans le discours du budget.

Pouvez-vous vous exprimer sur le sujet et sur la possibilité de changer le calendrier pour que le Budget principal des dépenses soit plus inclusif?

M. Goodale : Monsieur Eggleton, Monsieur Devries a beaucoup d'expérience en la matière, donc je vais lui demander de nous expliquer les détails. Je dirai pour commencer que c'est surtout une question de temps. Des décisions sont prises sur les questions budgétaires et deviennent publiques lors du discours sur le budget. Le temps qui reste sert à les articuler de la façon qui convient pour qu'elles puissent être présentées au Parlement de la façon habituelle, soit dans le Budget principal, soit dans le Budget supplémentaire des dépenses.

Permettez-moi de demander à M. Devries de nous expliquer tout cela, parce qu'il travaille à cette arithmétique chaque année. Je vais peut-être conclure ensuite par une observation sur votre dernier point, c'est-à-dire de trouver une solution à cette situation.

M. Peter Devries, directeur général, Cabinet du sous-ministre, ministère des Finances Canada : Comme le ministre l'a dit, c'est surtout une question de temps. Selon les règles actuelles de la Chambre, le Budget principal des dépenses doit être déposé au Parlement au plus tard le 1^{er} mars. Compte tenu du calendrier budgétaire, il est très difficile de faire inscrire les mesures proposées dans le Budget principal des dépenses aussi. C'est une question de logistique.

De plus, les mesures proposées dans le budget sont de deux types, il y a celles qui touchent des programmes ayant déjà cours, qui sont habituellement présentées dans les exposés budgétaires au cours de l'année qui suit, puis il y a toutes celles qui requièrent des modifications à des lois existantes. Celles qui nécessitent des modifications à des lois existantes ne sont pas inscrites au Budget principal des dépenses. Les lois devraient d'abord être modifiées par la loi budgétaire ou une autre loi pour que ces mesures soient inscrites au Budget principal des dépenses.

Le sénateur Eggleton : Ou un budget précédent.

M. Goodale : Sénateur Eggleton, à ce sujet, je serais très curieux de connaître les points de vue des sénateurs et des députés de la Chambre des communes relativement aux échéanciers traditionnels du processus budgétaire. Règle générale, le budget est présenté entre la mi-février et la mi-mars. En certaines

March. On occasion, it has been a little bit earlier than or a little bit later, but it is generally in that window, which of course presents the timing dilemma to which Mr. Devries referred. In assembling the economic information and then the fiscal forecasts that flow out of the economic information, we always seem to be either at the end of a cycle or the beginning of a cycle and anxious to have more information before we put the hard numbers on paper.

A few years ago, there was some discussion about whether it would be more appropriate to have a budget cycle that generated the budget speech in the fall rather than in that period after Christmas. In doing the analysis, however, it turned out that you simply backed up the flow of information, and you were still falling between cycles, whatever period of time you selected.

One of the desirable things is for us to try to get a budget into the public domain as early as possible in each new calendar year. That has to fit within the parliamentary calendar as well. The House of Commons tends to come back towards the end of January and you have to complete the consultation process; it does not leave you many options.

In terms of the presentation of the information, do senators have comments to make about the timing of the process? Your recommendations could be quite useful to the government.

The Chairman: Is there enough cooperation between Treasury Board and the Department of Finance in this whole budget estimates process? If that were streamlined, would that help the process you have just described?

Mr. Goodale: There is a huge amount of dialogue on a daily basis. My impression is the relationship among officials in the two departments is a good one. On occasion there will be differences from a policy point of view, as is natural to expect, but I do not know of any major impediment between the Department of Finance and the Treasury Board standing in the way of a smoothly flowing process.

Senator Eggleton: On the corporate cuts as a result of the negotiations that led to Bill C-48, there have been some modifications. There is a concern about our competitiveness. Mr. Chairman, you raised the CD Howe Institute study that found our effective corporate marginal tax rate was the third highest of 20 nations studied.

I know you have said you will bring back the full proposals in a later bill. Perhaps you could comment on what this does in terms of our competitiveness and the matter of how and when you will bring it back.

Mr. Goodale: The budget proposed about \$13 billion of tax reductions over the course of the next five years, some on the personal side and some on the corporate side. We are raising the basic exempt amount from about \$8,000 to \$10,000. We are raising the ceiling on contributions to RRSPs. On the policy side,

occasions, le dépôt peut se faire un peu plus tôt ou un peu plus tard, mais c'est généralement à l'intérieur de cette fenêtre, ce qui bien sûr est à l'origine du problème d'ordonnancement soulevé par M. Devries. Lorsqu'on compile les données économiques et qu'on établit les prévisions financières qui en découlent, on semble inmanquablement se retrouver soit à la fin d'un cycle soit au début d'un autre, et à toujours la recherche d'un complément d'information avant d'inscrire des chiffres définitifs sur papier.

Il y a quelques années, on s'est demandé s'il ne serait pas préférable que le cycle budgétaire prévoit un budget à l'automne, plutôt que dans les mois suivant Noël. L'analyse a toutefois démontré que cela aurait uniquement pour effet de décaler le flux d'information et qu'on se retrouverait toujours entre deux cycles, quelle que soit la période choisie.

Il serait bon que nous nous efforcions de rendre public un budget aussitôt que possible au début d'une année civile. Il faut également tenir compte du calendrier parlementaire. La Chambre des communes reprend généralement ses travaux vers la fin janvier et il faut alors terminer le processus de consultation; les options sont donc plutôt limitées.

Pour ce qui est de la présentation de l'information, est-ce que les sénateurs ont des observations à formuler concernant le déroulement du processus dans le temps? Vos recommandations pourraient être d'une grande utilité au gouvernement.

Le président : Y a-t-il suffisamment de coopération entre le Conseil du Trésor et le ministère des Finances dans tout ce processus de prévisions budgétaires? Si on procédait à une rationalisation, est-ce que cela contribuerait à améliorer le processus que vous venez de décrire?

M. Goodale : Il y a un dialogue très soutenu entre les deux organisations. J'estime que les relations sont bonnes entre les fonctionnaires de ces ministères. Comme il faut s'y attendre, il y a parfois des divergences du point de vue stratégique, mais je ne crois pas qu'il existe de problèmes majeurs empêchant le bon déroulement des interactions entre le ministère des Finances et le Conseil du Trésor.

Le sénateur Eggleton : Quant à la réduction de l'impôt des sociétés, il y a eu certaines modifications à la suite des négociations qui ont mené au projet de loi C-48. On s'inquiète au sujet de la capacité concurrentielle. Monsieur le président, vous avez cité une étude de l'Institut CD Howe qui a conclu que notre taux marginal d'imposition des sociétés était le troisième plus élevé parmi les 20 nations examinées.

Je sais que vous avez indiqué vouloir présenter un nouveau projet de loi incluant toutes les réductions prévues au départ. Peut-être pourriez-vous nous parler de l'impact du présent projet de loi sur notre capacité concurrentielle et nous dire de quelle manière et à quel moment vous comptez présenter à nouveau ces mesures.

M. Goodale : Le budget prévoyait quelque 13 milliards de dollars en réductions fiscales au fil des cinq prochaines années, une partie pour l'impôt des particuliers, et l'autre pour celui des sociétés. Nous augmentons le montant de l'exemption personnelle de base qui passe d'environ 8 000 \$ à 10 000 \$. Nous haussons le

we are taking off the foreign property rule to allow complete flexibility in terms of what people may choose to invest their RRSPs in. We have made adjustments to capital cost allowances.

The two corporate tax provisions that are subject to the discussion on Bill C-48 apply only to the larger corporations, and they have an effective date of the year 2008. We propose to eliminate the corporate surtax which has been in place since the late 1980s and has been a matter of some concern for the corporate community for quite some time now. We propose to eliminate that surtax in its entirety in 2008. We also propose to bring the general corporate tax rate down from 21 per cent to 19 per cent and accomplish that change between 2008 and 2010.

Those are the two provisions that were affected by the discussions around Bill C-48. All other tax packages as announced in the budget remain in Bill C-43 and unaffected.

It is our intention to reintroduce those two tax measures on a stand-alone basis in their own piece of legislation. The notice has been served on the Order Paper in the House of Commons, and the legislative drafting is largely completed so that can proceed.

Proceeding with those tax changes, as well as the other tax package in Bill C-43, is an important thing to do on the corporate side, particularly to maintain Canada's competitive position especially vis-à-vis the United States. Because of the tax reduction package that has been implemented gradually in that period between 2000 and 2004, a package that was worth altogether \$100 billion in tax cuts for Canadians, we have secured a modest but strategically important tax rate advantage over the United States. There is evidence indicating that tax rate advantage has been helpful in terms of maintaining investment and jobs on the Canadian side of the border.

Over the course of the next five years, the Americans are proposing tax changes in their jurisdiction that will substantially erode the tax rate advantage Canada enjoys today. If we were to let that happen without any response, we would largely lose our competitive position on tax rates vis-à-vis the U.S. The major impact of the changes in the United States will hit in the period of 2008-10. Therefore, our timing with respect to the reduction in the rate from 21 per cent to 19 per cent and the elimination of the surtax was directly aimed to hit at that same period of time. We have some time before this issue is squarely before us, but it is important to proceed in order to ensure we maintain that competitive advantage.

Senator Tkachuk: Minister, you were pretty adamant in April that no changes would be made to the budget tabled in February. As a matter of fact, your words were:

plafond pour les cotisations à des REER. Du côté des mesures stratégiques, nous éliminons la règle sur la propriété étrangère pour accorder une souplesse totale quant au choix des investissements pour les REER. Nous avons aussi apporté des ajustements au chapitre des déductions pour amortissement.

Les deux dispositions touchant l'impôt des sociétés qui font partie du projet de loi C-48 s'appliquent uniquement aux grandes entreprises et n'entreront en vigueur qu'en 2008. Nous proposons l'élimination de la surtaxe des sociétés qui a été instaurée à la fin des années 80 et qui pose problème au milieu des affaires depuis un bon moment déjà. Nous proposons l'élimination totale de cette surtaxe en 2008. Nous proposons aussi de réduire de 21 p. 100 à 19 p. 100 le taux d'imposition général des sociétés, un changement qui s'effectuera entre 2008 et 2010.

Il s'agit là des deux dispositions qui ont été touchées par les discussions concernant le projet de loi C-48. Toutes les autres mesures fiscales annoncées dans le budget demeurent intactes dans le projet de loi C-43.

Nous avons l'intention de présenter à nouveau ces deux mesures fiscales indépendamment à la faveur de projets de loi distincts. Un avis en ce sens a été inscrit au Feuilleton de la Chambre des communes et le processus de rédaction législative nécessaire est à peu près terminé.

Il est important de procéder à ces changements fiscaux, ainsi qu'aux autres modifications prévues dans le projet de loi C-43, pour appuyer les entreprises canadiennes et leur permettre de soutenir la concurrence, surtout par rapport aux États-Unis. Grâce au train de mesures de réduction fiscale qui ont été mises en œuvre progressivement entre 2000 et 2004, des mesures qui ont permis aux Canadiens de bénéficier d'un total de 100 milliards de dollars en réductions d'impôt, nous avons réussi à nous assurer un avantage modeste, mais stratégiquement important, par rapport aux États-Unis pour ce qui est du taux d'imposition. Selon différentes indications, cet avantage fiscal a contribué à maintenir des investissements et des emplois du côté canadien de la frontière.

Au cours des cinq prochaines années, les États-Unis devraient apporter des ajustements qui vont miner considérablement cet avantage fiscal dont jouissent actuellement les Canadiens. Si nous ne réagissons pas, nous allons mettre grandement en péril notre position concurrentielle par rapport aux États-Unis pour ce qui est des taux d'imposition. Aux États-Unis, les changements apportés se feront surtout sentir entre 2008 et 2010. Nous avons donc établi notre échéancier pour la réduction du taux d'imposition de 21 p. 100 à 19 p. 100 et l'élimination de la surtaxe directement en fonction de cette période. Il faudra encore un certain temps avant que ce problème nous frappe de front, mais il est important d'agir maintenant pour assurer le maintien de notre avantage concurrentiel.

Le sénateur Tkachuk : Monsieur le ministre, vous affirmiez assez catégoriquement en avril dernier qu'aucun changement ne serait apporté au budget déposé en février. Voici d'ailleurs exactement ce que vous avez dit :

You can't go on stripping away piece by piece by piece of the budget. You can't, after the fact, begin to cherry pick: "We'll throw that out and we'll put that in, we'll stir this around and mix it all up again." That's not the way you maintain a coherent fiscal framework. If you engage in that exercise, it is an absolute, sure formula for the creation of a deficit.

On April 26 in the *Leader-Post* after the new budget deal with the NDP there was an article, but they quoted you here too.

But Goodale said there were some disadvantages to the country if the Liberal government was to accept an NDP proposal — which would involve the government retracting \$4.6 billion in corporate tax cuts proposed in the budget in order to receive NDP support in Parliament.

The competitive position of Canadian businesses compared to U.S. businesses could be damaged if those tax cuts were not provided, Goodale said.

Did you feel a bit blindsided by the budget deal with the NDP?

Mr. Goodale: Let me go through the flow of events because I think this is important to understand. The budget speech was on February 23, and there was a clear, strong, unequivocal indication that day that the official opposition supported the budget or at least did not oppose the budget.

The language used by Mr. Harper and other spokesmen on behalf of the official opposition were to the effect that there is nothing in this budget that should cause the defeat of the government and this is a budget the Conservative opposition could support, language to that effect. I was pleased to hear that commentary from the official opposition.

That remained the position until April 21. On April 21 there was a very clear 180-degree reversal of position on the part of the Leader of the Opposition. What was an acceptable budget from his point of view six weeks earlier had become totally unacceptable, and he made it clear he intended to defeat the budget and defeat the government at every turn, on any pretense, whether it related to the budget or not.

Having been faced with that situation, the issue became whether we accept that as a political fait accompli and continue to drive the budget process over the cliff, no matter what, and ensure the defeat of the budget and the defeat of the government.

Senator Tkachuk: Whose idea was it; yours or the Prime Minister's?

Mr. Goodale: I am answering your question, Senator Tkachuk.

Senator Tkachuk: I am trying to get some answers.

On ne peut pas dépouiller un budget de ses éléments l'un après l'autre. On ne peut pas, après le fait, choisir à sa guise : « Enlevons cet élément, puis rajoutons celui-ci; déplaçons ceci, puis rebrassons le tout ». Ce n'est pas la façon de préserver la cohérence d'un cadre financier. Se livrer à un tel exercice, c'est carrément courir au déficit.

Le 26 avril, le *Leader-Post* publiait un article à la suite de la conclusion de la nouvelle entente budgétaire avec le NPD. Vous y avez également été cité.

Le ministre Goodale a dit que le Canada serait desservi par la décision du gouvernement libéral d'accepter une proposition du NPD — selon laquelle le gouvernement renoncerait aux réductions de 4,6 milliards de dollars des impôts des sociétés prévues dans le budget en échange de l'appui du NPD au Parlement.

Cette volte-face pourrait nuire à la position concurrentielle des entreprises canadiennes par rapport aux entreprises américaines.

Avez-vous eu l'impression d'être pris au dépourvu par cette entente budgétaire conclue avec le NDP?

M. Goodale : Permettez-moi de relater la séquence des événements parce que j'estime qu'elle est importante pour la compréhension. Le discours du budget a été présenté le 23 février et il y a eu ce jour-là une indication claire, soutenue et sans équivoque que l'opposition officielle allait appuyer ce budget ou, tout au moins, ne pas s'y opposer.

M. Harper et les autres porte-parole de l'opposition officielle ont alors dit qu'aucun élément de ce budget ne devrait entraîner la défaite du gouvernement et qu'il s'agissait d'un budget que l'opposition conservatrice était susceptible d'appuyer. Je me suis réjoui d'entendre l'opposition officielle s'exprimer en ce sens.

Cette position est demeurée inchangée jusqu'au 21 avril. À cette date, il y a eu une volte-face sans équivoque de la part du leader de l'opposition. Un budget qu'il estimait acceptable six semaines auparavant était devenu totalement inadmissible à ses yeux; il a exprimé clairement son intention de rejeter le budget et de défaire le gouvernement dès que possible, sous n'importe quel prétexte, qu'il y ait ou non un lien avec le budget.

Confrontés à une telle situation, il nous fallait alors décider si nous acceptions ce renversement politique comme un fait accompli et continuions de faire avancer un processus budgétaire déjà au bord du précipice, en faisant comme si de rien n'était et en nous dirigeant à coup sûr vers un rejet du budget et une défaite du gouvernement.

Le sénateur Tkachuk : De quoi était cette idée : de vous ou du premier ministre?

M. Goodale : J'essaie de répondre à votre question, sénateur Tkachuk.

Le sénateur Tkachuk : Je m'efforce d'obtenir des réponses.

Mr. Goodale: You are trying to get a very selective interpretation of the facts and I am trying to give you the whole story.

Senator Tkachuk: I am trying to find out some of the facts we do not know about. I asked you a simple question.

Mr. Goodale: The answer to your question is "no."

Senator Tkachuk: Was it your idea or was it the Prime Minister's idea?

Mr. Goodale: I am happy to try to answer the question, Mr. Chairman. If Mr. Tkachuk wishes to heckle, as I know very well is his tradition, we can have a petty political tiff, if he would like. Otherwise, I am happy to deal with the facts in an honourable and professional manner.

Senator Tkachuk: So am I.

Mr. Goodale: That will be a first.

The fact is, Mr. Tkachuk, that when your leader reversed himself, the government was faced with the choice of crashing and burning, which of course was your objective, or trying to find some other configuration that would make Parliament work and allow the budget an opportunity to get through the parliamentary process in a credible fashion.

We looked around to see if there was an alternative configuration of support, since your party had reversed itself. We found that it was possible to have some discussion with the NDP based on four principles. First, there would be no deficit. Second, we would continue to pay debt. Third, any spending had to be modest, had to fit within the fiscal framework and had to be consistent with previously stated government priorities. Fourth, while the tax measures in relation to large corporations would be removed from Bill C-43, they would nonetheless proceed on their own legislative track according to their own legislative profile and, therefore, the tax measures would ultimately prevail as is indicated by the notice we now have on the Notice Paper for separate tax legislation.

Senator Tkachuk: As Minister of Finance did you negotiate the deal with the NDP on the budget?

Mr. Goodale: As Minister of Finance I was consulted throughout the entire process. The deal and all of its detail were discussed with me as they evolved.

Senator Tkachuk: Why did you sound so surprised when it was announced?

Mr. Goodale: I do not know that I sounded surprised. What surprised me was the 100 per cent reversal of your leader.

M. Goodale : Vous tentez d'obtenir une interprétation très sélective des faits et j'essaie de vous exposer l'ensemble de la situation.

Le sénateur Tkachuk : J'essaie simplement de mettre au jour certains éléments que nous ne connaissons pas. Je vous ai posé une question très simple.

M. Goodale : La réponse à votre question est « non ».

Le sénateur Tkachuk : Était-ce votre idée ou bien l'idée du premier ministre?

M. Goodale : Je suis tout à fait disposé à essayer de répondre à la question, monsieur le président. Si M. Tkachuk veut jouer l'élément perturbateur, ce qu'il a l'habitude de faire, je le sais pertinemment, nous pouvons nous livrer à une belle petite querelle politique, si c'est là son intention. Sinon, je serai heureux de vous présenter les faits de façon honorable et professionnelle.

Le sénateur Tkachuk : Moi également.

M. Goodale : Ce serait bien la première fois.

Ce qui est arrivé, monsieur Tkachuk, lors de la volte-face de votre leader, c'est que le gouvernement devait choisir entre une fin tragique garantie, ce qui était bien sûr votre objectif, et la recherche d'une nouvelle configuration pour permettre le fonctionnement du Parlement et faire en sorte qu'il soit possible que le budget soit soumis au processus parlementaire de manière crédible.

Comme votre parti avait changé son fusil d'épaule, nous avons examiné les autres solutions possibles. Nous avons alors constaté que nous pouvions discuter avec le NPD en nous fondant sur quatre principes. Premièrement, il n'y aurait pas de déficit. Deuxièmement, nous allions continuer à rembourser la dette. Troisièmement, toutes les dépenses engagées devaient être limitées et s'inscrire dans le cadre financier en place tout en étant conformes aux priorités déjà annoncées par le gouvernement. Quatrièmement, même si les mesures fiscales visant les grandes sociétés étaient retirées du projet de loi C-43, elles allaient éventuellement être présentées indépendamment en fonction de leur profil législatif particulier, ce qui fait que ces mesures allaient un jour s'appliquer comme en témoigne l'avis que nous avons inscrit au Feuilleton des avis en prévision de ces mesures législatives distinctes.

Le sénateur Tkachuk : En votre qualité de ministre des Finances, est-ce vous qui avez négocié l'entente avec le NPD concernant le budget?

M. Goodale : À titre de ministre des Finances, j'ai été consulté tout au long du processus. J'ai participé au fur et à mesure à toutes les discussions concernant l'entente et tous les détails qui s'y rattachaient.

Le sénateur Tkachuk : Pourquoi alors avez-vous paru si étonné lorsqu'elle a été annoncée?

M. Goodale : Je ne savais pas que j'avais paru étonné. Ce qui m'a surpris, c'est la volte-face complète de votre leader.

Senator Tkachuk: That may have surprised you earlier. You claim that you were involved in the process. Who were you advising when this process was taking place with the NDP?

Mr. Goodale: I was talking to the Prime Minister of Canada and the government House leader.

Senator Tkachuk: They were the ones who were negotiating the deal with the NDP?

Mr. Goodale: The government House leader led the discussion with his counterpart in the NDP.

Senator Tkachuk: Who is that?

Mr. Goodale: Ms. Davies, as I understand it. I was in constant conversation over that four- or five-day period primarily with the Prime Minister but on occasion directly with Mr. Valeri as well.

Senator Tkachuk: Is it normal for the government House leader to negotiate what many consider a brand new budget without the Minister of Finance being present? You were not even present.

Mr. Goodale: Indeed I was present.

Senator Tkachuk: You were present in negotiations?

Mr. Goodale: Not in the negotiations. I was present in Toronto when the discussions were taking place.

Obviously, Senator Tkachuk, the party representatives are the respective counterparts, in this case the two House leaders, in terms of the detail of what was discussed, the propositions that were considered on one side or the other and, most important, the principles.

The principles were that there would be no deficit, that the debt would continue to be paid down, that any spending had to fit within the fiscal framework and had to be consistent with previously existing government priorities, and that the tax package would continue on a separate track. All those principles were discussed with me in detail.

Senator Tkachuk: The particular budget process that we are going through now, which is really two budgets, has set a convention, I think.

Will it become normal, three weeks after the budget comes down, to have a new budget negotiated with whomever the government feels they should negotiate with?

Is that the new process?

You earlier described all the work you went through putting the first budget together.

How will we handle this new process?

Mr. Goodale: Minority Parliaments are different from other Parliaments, as you know. It is obviously a different dynamic that we must all deal with when the voting configuration in the House of Commons is as close as it presently is. It does require some give and take and some dialogue. Indeed, both before and after the

Le sénateur Tkachuk : C'est une surprise qui aurait pu vous frapper plus tôt. Vous soutenez avoir participé au processus. À qui prodiguez-vous vos conseils lors de ces négociations avec le NDP?

M. Goodale : Je parlais au premier ministre du Canada et au leader du gouvernement en Chambre.

Le sénateur Tkachuk : Ce sont les seuls qui participaient aux négociations pour l'entente avec le NDP?

M. Goodale : Le leader du gouvernement en Chambre menait les discussions avec son homologue du NDP.

Le sénateur Tkachuk : De qui s'agit-il?

M. Goodale : Mme Davies, si je ne m'abuse. Au cours de cette période de quatre ou cinq jours, je leur ai parlé à maintes reprises, surtout au premier ministre, mais à l'occasion directement à M. Valeri.

Le sénateur Tkachuk : Est-il normal que le leader du gouvernement en Chambre négocie ce que plusieurs considèrent comme un tout nouveau budget sans la présence du ministre des Finances? Vous n'étiez même pas là.

M. Goodale : En fait, j'y étais.

Le sénateur Tkachuk : Vous étiez présent lors des négociations?

M. Goodale : Pas lors des négociations. J'étais là à Toronto lorsque les discussions ont eu lieu.

De toute évidence, sénateur Tkachuk, les représentants des partis, il s'agissait des deux leaders en Chambre dans ce cas-ci, sont les porte-parole respectifs pour ce qui est des détails à régler, des propositions considérées d'un côté ou de l'autre et, ce qui importe le plus, des principes à suivre.

Les principes à respecter étaient l'absence de déficit, la poursuite du remboursement de la dette, des dépenses s'inscrivant dans le cadre financier et conformes aux priorités déjà établies par le gouvernement, et la poursuite du processus d'aménagement fiscaux sur une voie distincte. On a discuté avec moi des détails de chacun de ces principes.

Le sénateur Tkachuk : Je crois qu'un précédent a été établi avec le processus budgétaire particulier que nous vivons actuellement, lequel consiste en fait en un dédoublement du budget.

Deviendra-t-il chose courante que, trois semaines après le dépôt du budget, un nouveau budget soit négocié avec un autre parti selon le bon vouloir du gouvernement?

Est-ce la nouvelle façon de procéder?

Vous avez décrit tout à l'heure tout le travail que vous avez accompli pour établir le premier budget.

Comment allons-nous nous en tirer avec cette nouvelle façon de faire les choses?

M. Goodale : Comme vous le savez, les parlements minoritaires ne sont pas des parlements comme les autres. Il est bien évident que nous devons tous composer avec une dynamique différente lorsque la répartition des sièges à la Chambre des communes est aussi serrée qu'elle l'est actuellement. Une telle situation exige

budget speech I have had that dialogue with the finance critics and others of all political parties. That is simply a fact of life in a minority situation.

It is also a fact of life in a minority Parliament that sometimes political parties change their minds. In the first budget vote, your party abstained. In the second budget vote, your party voted against it. In the third budget vote, your party voted for it. It is obvious that circumstances change from time to time, including within the Conservative opposition.

What we have in Bill C-48 is something along the lines of what Mr. Tim O'Neil was referring to in general terms in the report on fiscal forecasting that he filed with the House of Commons earlier this week.

The concept of legislative authority, which would deal with unplanned or unexpected surplus situations, has been the subject of discussion in the House of Commons on all sides over the course of the last 18 months or so. There have been questions raised about this concept by both the Bloc and the NDP.

When Bill C-48 was under consideration in the House of Commons parliamentary committee, your finance critic raised another variation on the possibility of unplanned surplus legislation as a device to ensure that parliamentarians have the appropriate opportunity to debate the principles that would go into the distribution of unplanned surpluses if they occur during the course of any fiscal year. Bill C-48 is very clear. The books must be balanced; there must be a surplus; and debt must be paid down to the extent of at least \$2 billion per year.

Senator Tkachuk: If assistance is given to the Province of Alberta as a result of the flooding that has taken place there, will that come at the expense of Bill C-48 and the second budget?

Mr. Goodale: The provision of such assistance, whether to Alberta or to other provinces that might require it, would come under the terms of the Disaster Financial Assistance Arrangements Act as a mechanism of the flexibility in the fiscal framework. I would not anticipate that the one would impact on the other, but the flexibility exists in the fiscal framework to cope with those unusual circumstances when they happen.

Senator Tkachuk: Thank you, Minister.

The Chairman: The \$3-billion cushion that you originally budgeted for is still in the budget, notwithstanding Bill C-48?

Mr. Goodale: As a result of Bill C-48, that margin could be reduced to \$2 billion, but that depends on how well the economy does and whether we are dealing with a number of four or less. Frankly, given the more recent signs in the economy, I continue to

certain compromis et une volonté de dialoguer. Ainsi, avant comme après le discours du budget, j'ai dû parler avec les porte-parole en matière de finance et les autres intervenants de tous les partis politiques. C'est simplement la façon dont les choses se passent dans une situation minoritaire.

Il est aussi normal que certains partis politiques en viennent parfois à changer d'avis au sein d'un parlement minoritaire. Lors du premier vote sur le budget, votre parti s'est abstenu. Lors du deuxième vote, votre parti s'est prononcé contre le budget. Et lors du troisième vote, votre parti l'a appuyé. Il est évident que les circonstances peuvent évoluer avec le temps, y compris au sein de l'opposition conservatrice.

Les dispositions prévues dans le projet de loi C-48 sont conformes à ce qu'exposait en termes généraux M. Tim O'Neil dans le rapport sur les prévisions fiscales qu'il a déposé à la Chambre des communes plus tôt cette semaine.

Depuis environ 18 mois, le concept d'autorisation législative, qui s'appliquerait dans le cas d'excédents non planifiés ou inattendus, a fait l'objet de discussions des deux côtés de la Chambre des communes. Le Bloc et le NPD ont soulevé des questions relativement à ce concept.

Lorsque le projet de loi C-48 a été examiné par le Comité parlementaire de la Chambre des communes, votre porte-parole en matière de finance a fait valoir une autre variante quant aux possibilités de législation touchant les surplus imprévus de manière à faire en sorte que les parlementaires aient la possibilité de discuter des principes qui s'appliqueront à la répartition de ces excédents non planifiés s'ils se présentent dans le courant d'une année financière. Le projet de loi C-48 est très clair à ce sujet. Il faut atteindre l'équilibre budgétaire; nous devons même dégager un excédent; et la dette doit être remboursée au rythme minimum de 2 milliards de dollars par année.

Le sénateur Tkachuk : Si une aide financière est accordée à l'Alberta à la suite des inondations qui ont touché la province, est-ce que ce sera dans le cadre du projet de loi C-48 et du second budget?

M. Goodale : L'octroi d'une telle aide financière, que ce soit à l'Alberta ou à toute autre province pouvant en avoir besoin, s'effectuerait en application de la Loi sur les accords d'aide financière en cas de catastrophe, un mécanisme offrant une certaine marge de manœuvre à l'intérieur du cadre financier. Je ne m'attendrais pas à ce qu'il y ait des impacts réciproques, mais cette flexibilité existe à l'intérieur du cadre financier en place pour permettre de réagir lorsque de telles circonstances hors de l'ordinaire se produisent.

Le sénateur Tkachuk : Merci, monsieur le ministre.

Le président : Le coussin de 3 milliards de dollars que vous aviez initialement prévu dans votre budget est-il toujours là, même avec le projet de loi C-48?

M. Goodale : Compte tenu du projet de loi C-48, cette marge de manœuvre pourrait être réduite à 2 milliards de dollars, mais tout dépendra de la vigueur de l'économie et du fait qu'on aura atteint ou non le chiffre de quatre. En toute honnêteté, étant

be more optimistic rather than less optimistic about what the year-end results will be, but it is still too early to tell, and that is why we have the cushions.

Senator Mitchell: Mr. Goodale and Mr. McKay, it is a pleasure to have you here. Before I ask my questions, I will add to the minister's point about Canada's tax rate advantage over the U.S. It is even more pronounced if you consider that, once we have paid our taxes, we have already paid for our health care, and they have yet to pay for their health care after they have paid their taxes.

My questions relate to regional implications for these budgets. I come from a province that is quite interested in how these questions shake out.

My first question relates to the tremendous change in funding. I was present at the announcement of the new deal for cities and communities funding with Deputy Prime Minister Anne McLellan in Edmonton, and it would be safe to say that the municipal representatives there were almost giddy about the change in the structure. One actually called it "revolutionary." It is responsible for about \$5 billion of new cash flow to cities and communities afforded under Bill C-43. In addition to that, there will be about \$800 million provided for public transit through Bill C-48.

I do not expect you would have these figures at your fingertips, and I am prepared to wait for several days to get them.

Would it be possible for your officials to provide a province-by-province breakdown of each of those two programs, that is, the allocation by province and just a province-by-province grand total of the two?

In the case of Alberta, could you please identify, of the public transit funding, how much will go specifically to each municipality that will be receiving it?

Mr. Goodale: Senator Mitchell, I have some of that information this evening. The funding for the new deal for cities and communities and the municipal sharing of the gas tax, is a part of Bill C-43. The incremental \$800 million for public transit is a part of Bill C-48. I have the information on Bill C-43 this evening, but I did not bring with me the detailed break down on Bill C-48.

With respect to Bill C-43 and the allocation to provinces and territories of the gas tax money, the information for Alberta is as follows: In 2005-06, there would be a transfer — a net increment for Alberta — of \$57.2 million. It remains the same, \$57.2 million, in the following fiscal year, 2006-07. It rises to \$76.3 million in 2007-08. It rises to \$95.4 million in 2008-09. In 2009-10, it is \$190.8 million. The total over that period in new funding for municipalities in Alberta is \$467.9 million.

donné les plus récents indicateurs économiques, je demeure plutôt optimiste quant aux résultats en fin d'exercice, mais il est trop tôt pour se prononcer, et c'est d'ailleurs la raison pour laquelle nous nous réservons de telles marges de manœuvre.

Le sénateur Mitchell : Monsieur Goodale et monsieur McKay, c'est un plaisir de vous accueillir. Avant de poser des questions, j'aimerais renchérir sur ce qu'a dit le ministre au sujet de l'atout que confère au Canada son taux d'imposition par rapport aux États-Unis. L'effet est encore plus marqué si l'on tient compte du fait qu'une fois nos impôts versés, les soins de santé sont payés alors que les Américains, eux, doivent le faire après avoir acquitté leurs impôts.

Mes questions ont trait aux répercussions régionales de ces budgets. Je viens d'une province qui s'intéresse vivement à ces questions.

Ma première question porte sur l'énorme changement apporté au financement. J'étais là lorsqu'a été annoncé le nouveau pacte concernant le financement des villes et des collectivités en présence de la vice-première ministre Anne McLellan, à Edmonton. Je ne crois pas me tromper en affirmant que les représentants municipaux qui s'y trouvaient en avaient presque le vertige. L'un d'entre eux a en fait parlé d'un changement « révolutionnaire ». La restructuration du financement se traduit par le déblocage de quelque 5 milliards de dollars d'argent neuf pour les villes et les collectivités aux termes du projet de loi C-43. De plus, quelque 800 millions de dollars seront débloqués, par l'intermédiaire du projet de loi C-48, pour le transport public.

Je ne m'attends pas à ce que vous ayez ces données au bout des doigts et je suis disposé à patienter quelques jours pour les avoir.

Serait-il possible que vos fonctionnaires nous fournissent une ventilation, par province, des fonds destinés à chacun des deux programmes, puis un grand total pour les deux?

Dans le cas de l'Alberta, pourriez-vous, je vous prie, préciser, dans les fonds consacrés au transport public, combien ira à chaque municipalité qui y a droit?

M. Goodale : Sénateur Mitchell, j'ai une partie de cette information avec moi ce soir. Le financement du nouveau pacte pour les collectivités et le partage avec les municipalités des recettes de la taxe sur l'essence font partie du projet de loi C-43. Les 800 millions de dollars de plus consacrés au transport public relèvent du projet de loi C-48. J'ai l'information au sujet du projet de loi C-43 ce soir, mais je n'ai pas apporté de ventilation détaillée au sujet du projet de loi C-48.

En ce qui concerne le projet de loi C-43 et l'affectation aux provinces et aux territoires des recettes de la taxe sur l'essence, voici les renseignements dont je dispose pour l'Alberta : en 2005-2006, il y aurait un transfert — une augmentation nette pour l'Alberta — de 57,2 millions de dollars. Le transfert demeure le même, c'est-à-dire de 57,2 millions de dollars, l'exercice suivant, soit en 2006-2007. Il passe à 76,3 millions de dollars en 2007-2008, puis à 95,4 millions de dollars en 2008-2009. Enfin, en 2009-2010,

A detailed formula goes into that calculation that includes how much the total amount is that we were transferring, and it ramps up over that five-year period, and then each province's appropriate share.

There is a different formula for the distribution of the public transit funds, because that depends upon a variety of province-specific issues related to public transit that Mr. Godfrey has worked out in very careful negotiation with each of the respective provinces and then through them with each of their municipal organizations.

I am sorry that I do not have the Bill C-48 details with me this evening. If it would be helpful to the committee, I would be more than happy to provide you, in the next day or two, with a detailed breakdown of the calculation for the new deal money in Bill C-43. I will provide you with the calculation for the transit money in Bill C-48 and explain the difference in the arithmetic between the two.

Senator Mitchell: Thank you. I would be very interested in seeing that analysis.

My second question relates to the \$100 billion in tax reductions to this point and the projected tax reductions into the future. I would be interested in knowing how those tax reductions are reflected by province, the ones that have occurred to this point, and the ones that will occur in the future.

Mr. Goodale: A province-by-province breakdown.

Senator Mitchell: How much have Albertans saved as a result of these tax cuts? How much will they save because of future tax cuts?

Mr. Goodale: I will ask Mr. Devries to comment on the provision of that information. I think we can provide it, but it would involve some reconstruction.

Senator Mitchell: That is fine.

Mr. Devries: It would include some reasonable assumptions.

Senator Mitchell: Reasonable assumptions are fine, and we will see what the assumptions are and that is great.

Mr. Devries: We will put the assumptions in, yes.

Mr. Goodale: This goes back to the year 2000?

Senator Mitchell: Yes, please.

Mr. Goodale: From the time we started to implement the plan?

Senator Mitchell: Absolutely. Albertans are very interested in taxation, as you know.

Mr. Goodale: Or the lack thereof.

Senator Mitchell: I think it is because of our attention to it. I would like to be able to pass this on to Albertans, if I could.

il culmine à 190,8 millions de dollars. Les nouveaux fonds totaux destinés aux municipalités albertaines durant cette période sont donc de 467,9 millions de dollars.

Le calcul se fait selon une formule précise qui inclut la part du montant total qui est transférée tout au long de cette période de cinq ans, puis la part qui revient à chaque province.

La formule utilisée pour la distribution des fonds destinés au transport public est différente parce qu'elle est fonction de divers critères particuliers à chaque province que M. Godfrey a négociés très soigneusement avec chacune d'entre elles, puis par leur intermédiaire, avec chacune des municipalités.

Je suis désolé de ne pas avoir avec moi les détails du financement prévu dans le projet de loi C-48 ce soir. Si cela peut être utile au comité, j'enverrai volontiers, demain ou le surlendemain, une ventilation détaillée du calcul des fonds issus du nouveau pacte prévu dans le projet de loi C-43. Je fournirai un calcul des fonds consacrés au transport dans le projet de loi C-48 et expliquerai les formules différentes de calcul pour les deux.

Le sénateur Mitchell : Je vous remercie. Je serais très curieux de voir cette analyse.

Ma deuxième question porte sur les 100 milliards de dollars de réductions d'impôt consenties jusqu'ici et sur les baisses d'impôt projetées. J'aimerais savoir comment se ventilent ces baisses d'impôt par province, celles qui ont déjà été consenties et celles qui sont prévues.

M. Goodale : Une ventilation par province.

Le sénateur Mitchell : Combien les Albertains ont-ils épargné par suite de ces baisses d'impôt? Combien leur feront économiser les baisses futures?

M. Goodale : Je vais demander à M. Devries de commenter la communication de cette information. Je crois que nous pouvons la fournir, mais il faudrait modifier la forme des données quelque peu.

Le sénateur Mitchell : Je n'y vois pas d'inconvénient.

M. Devries : On y inclurait certaines hypothèses raisonnables.

Le sénateur Mitchell : Va pour les hypothèses raisonnables. Nous saurons ce qu'elles sont, ce qui me convient tout à fait.

M. Devries : Nous inclurons donc les hypothèses.

M. Goodale : Vous voulez les données à partir de l'an 2000?

Le sénateur Mitchell : Oui, s'il vous plaît.

M. Goodale : À partir du moment où nous avons commencé à mettre en œuvre le plan?

Le sénateur Mitchell : C'est bien cela. Les Albertains s'intéressent vivement à l'impôt, comme vous le savez.

M. Goodale : Ou à l'absence d'impôt.

Le sénateur Mitchell : Je crois que c'est en raison de l'intérêt que nous lui marquons. J'aimerais pouvoir transmettre cette information aux Albertains, avec votre permission.

Senator Stratton: I am always amazed at what minority governments do. They manage to spend money hand over first. It has been proven again. To avoid defeat, your government was willing to spend \$4.6 billion in taxpayers' money.

I would be curious, because it has been in the media, as to how much money the Prime Minister has announced since the announcement of the budget up until the first non-confidence vote. I heard some outrageous numbers. I know you cannot supply that at this time, sir, but I would appreciate it, because I want to compare it to what the media is saying.

The Chairman: Do you agree to that, minister?

Mr. Goodale: I would be happy to provide that information.

The Chairman: We are not expecting it now, of course.

Mr. Goodale: Because there had been quite a welter of media commentary that from my perspective was constantly getting the math grossly distorted, I issued a statement some weeks ago to provide a reconciliation of the calculations. I would be happy to provide that information to the committee so you can see exactly what the numbers are.

The Chairman: I heard \$27 billion.

Mr. Goodale: That is about a 300 per cent gross exaggeration.

Senator Tkachuk: We would not want to be wrong in the facts, would we, minister.

Mr. Goodale: No, never.

Senator Stratton: When did our opposition members vote against Bill C-43, as you said?

Mr. Goodale: In the formal budget debate, in the six days after the budget speech, the official opposition abstained. Bill C-43 was then debated at second reading, and the official opposition and the Bloc voted against it. Then, in the debate when it came back to the House after the committee stage, the official opposition voted for it.

Senator Stratton: That would be interesting to verify. Thank you.

I am concerned about two issues. We have discussed child care, as you know, and I am sure you are well prepared for this question.

What is in the child care announcement for the folks in rural Canada, particularly for those who are working part-time and for those who are working out of the home?

How do they benefit from this additional money?

You have to assume that, in many cases, the understanding is that in the cities, it is easy enough to access daycare, but in certain rural areas, it is particularly difficult. Would you mind commenting on that, please?

Le sénateur Stratton : Les gouvernements minoritaires ne cessent de m'étonner. Ils réussissent à dépenser l'argent comme de l'eau. En voilà un nouvel exemple. Pour éviter la défaite, votre gouvernement était disposé à dépenser 4,6 milliards de dollars des deniers publics.

Je serais curieux, parce qu'il en a été question dans les médias, de connaître le montant exact d'argent saupoudré par le premier ministre depuis l'annonce du budget jusqu'au premier vote de censure. J'ai entendu citer des montants faramineux. Je sais que vous ne pouvez pas me les fournir tout de suite, monsieur, mais je vous saurais gré de me les communiquer, parce que je veux faire une comparaison avec ce qui a été publié dans les médias.

Le président : Êtes-vous d'accord pour le faire, monsieur le ministre?

M. Goodale : Je le ferai volontiers.

Le président : Nous ne nous attendons pas à avoir une réponse tout de suite, naturellement.

M. Goodale : Étant donné qu'il y avait tant d'exagérations et de faussetés véhiculées dans les médias, j'ai fait diffuser un communiqué, il y a quelques semaines, en vue de rétablir les faits. Je fournirai volontiers cette information au comité pour qu'il puisse constater par lui-même ce qu'il en est.

Le président : J'ai entendu parler de 27 milliards de dollars.

M. Goodale : La réalité revient à peu près au tiers de cette somme.

Le sénateur Tkachuk : Il ne faudrait pas se tromper sur les faits, n'est-ce pas, monsieur le ministre?

M. Goodale : Non, jamais.

Le sénateur Stratton : Quand les députés de l'opposition ont-ils voté contre le projet de loi C-43, avez-vous dit?

M. Goodale : Durant le débat officiel sur le budget, dans les six jours qui ont suivi le discours sur le budget, l'opposition officielle s'est abstenue. Le projet de loi C-43 a ensuite été débattu à l'étape de la deuxième lecture, et c'est alors que l'opposition officielle et le Bloc ont voté contre. Ensuite, dans le débat qui a eu lieu à la Chambre après l'étude en comité, l'opposition officielle a voté en faveur du projet de loi.

Le sénateur Stratton : Voilà qui serait intéressant à vérifier. Je vous remercie.

Deux questions me préoccupent. Nous avons parlé de garderies, comme vous le savez, et je suis sûr que vous avez été bien breffé à cet égard.

Dans le programme de garderies annoncé, qu'y a-t-il pour le Canada rural, particulièrement pour les parents qui travaillent à temps partiel et à l'extérieur de la maison?

En quoi profitent-ils de ces fonds additionnels?

Il faut supposer que bien souvent, dans les villes, il est plutôt facile d'avoir accès à des services de garderie, mais que dans certaines régions rurales, cet accès est particulièrement difficile. Pourriez-vous nous en parler un peu plus, je vous prie?

Mr. Goodale: There are four principles that are the driving forces behind Minister Dryden's negotiations with the provinces.

He wants to support a national child care and early learning system that is characterized by high quality, which means that it must meet all of the appropriate provincial standards. It must be universal in terms of its accessibility and that, obviously, from our point of view, extends beyond urban centres to include rural communities. It needs to be affordable. Most importantly, in the structure of it, it needs to be developmental. This is not intended to be an elaborate babysitting service, if you will. It needs to include a learning component.

Each province is at a different stage of development in how they provide these kinds of services. In some provinces, like Quebec, for example, the system is quite extensive. In other provinces, it is at a very early stage.

Mr. Dryden's objective is to provide incremental resources to provinces so that they can substantially increase what they would otherwise be proposing to do, and to do so within the four principles of quality, universality, and affordability and developmental.

The issues in rural Canada are particularly challenging. In the discussion, for example, that Minister Dryden had with the Province of Saskatchewan, which is my province and one where rural issues are of particular significance, as is the case in your province as well, this was a key part of the discussion. It is fair to say that considerable work needs to be done, but the objective of providing this incremental money is to help ensure, insofar as money can do it, that the system of child care that is available across Canada is not just an urban phenomenon but in fact has a very useful impact in rural Canada as well. It will obviously be up to the provinces to deliver on that, but the federal resources will make it more possible for them to do so.

Senator Stratton: I did not hear an answer. I do not see how that helps someone in rural Saskatchewan or Manitoba or anywhere, from the reports I hear. For example, someone who does truly live rurally and works for a living either out of their home, or they work part-time somewhere, has to travel to work. How does that child get looked after? You are saying it is not a babysitting service, but these people have to find and fund exactly that service.

Mr. Goodale: In too many circumstances, Senator Stratton, as you and I know coming from rural communities, sometimes, and too many times, in the absence of a reliable child care service and system, children end up riding around on the tractor or the combine. That is a pretty troubling set of circumstances.

From the fiscal point of view, putting \$5 billion toward this endeavour will make it more possible for more spaces to be available in a more general distribution across the country. Certainly, more money makes it more possible that there will be those kinds of solutions.

M. Goodale : Les négociations menées par le ministre Dryden avec les provinces s'appuient sur quatre principes.

Il souhaite subventionner un programme national de garderies et d'aide précoce à l'apprentissage qui se caractérise par l'excellence de sa qualité, ce qui signifie qu'il faut qu'il satisfasse à toutes les normes provinciales pertinentes. Il doit donc être universel en termes d'accessibilité, ce qui, manifestement, va de notre point de vue au-delà des centres urbains et inclut les collectivités rurales. Il faut aussi que son prix soit abordable. Fait plus important, il faut que sa structure inclut de l'apprentissage. Ce n'est pas un simple service de gardiennage. Il faut aussi offrir une composante d'apprentissage.

Chaque province en est à un stade différent de développement de ce genre de services. Dans certaines, comme le Québec, le réseau est bien implanté. Dans d'autres, il en est à ses tout débuts.

L'objectif de M. Dryden est d'offrir aux provinces des ressources supplémentaires pour qu'elles puissent accroître sensiblement ce qu'elles projetaient de faire au départ et de le faire en fonction des quatre grands principes, soit la qualité, l'universalité, l'abordabilité et l'apprentissage.

Les enjeux dans le Canada rural nous posent un défi particulièrement difficile à relever. Dans les discussions qu'a eues le ministre Dryden avec la Saskatchewan, par exemple, c'est-à-dire avec ma province et au sujet d'un enjeu rural d'une importance particulière, tout comme dans votre province, c'était un des éléments clés. Il est juste de dire qu'il reste beaucoup de travail à faire, mais le déblocage de ces fonds additionnels vise à faire en sorte, dans la mesure où l'argent permet d'y arriver, que le réseau de garderies implanté partout au Canada n'est pas simplement un phénomène urbain, qu'il a en réalité un impact très utile dans le Canada rural également. De toute évidence, c'est aux provinces qu'il appartiendra de livrer la marchandise, mais les ressources fédérales leur faciliteront la tâche.

Le sénateur Stratton : Je ne vois pas en quoi cela répond à ma question, de quelle façon cela aide quelqu'un de la Saskatchewan rurale ou du Manitoba rural, par exemple. Ainsi, le parent qui vit vraiment à la campagne et qui gagne son pain soit à l'extérieur de la maison ou en travaillant à temps partiel quelque part doit se déplacer pour se rendre au travail. Comment cet enfant est-il pris en charge? Vous dites qu'il ne s'agit pas d'un service de gardiennage, mais c'est justement de ce genre de service dont ont besoin ces parents et ce pourquoi ils paient.

M. Goodale : Trop souvent, sénateur Stratton, comme nous le savons tous deux puisque nous venons de localités rurales, parfois mais trop souvent, en l'absence d'un service de garderie fiable, les enfants passent la journée dans la cabine du tracteur ou de la moissonneuse-batteuse, ce qui n'est pas très rassurant.

D'un point de vue budgétaire, en injectant 5 milliards de dollars dans ce programme, on permettra plus facilement de créer plus de places en garderie un peu partout au pays. On peut certes affirmer qu'en y injectant plus d'argent, il y a plus de chances que ce service soit offert.

In terms of exactly how it is structured, that is up to the provinces to deliver in accordance with their negotiations with Mr. Dryden. I encourage you to hear from Minister Dryden on the nature of his negotiations with the provinces, and how he is working to try to achieve as broad a distribution as possible.

Senator Stratton: I am still quite concerned. I know it is a difficult situation and there is no easy answer, but it seems that they are completely left out of what we are talking about here.

I have one final question, if I may. When we talk about the issue of the supplement, the GIS, when does the claw back start?

You say you are increasing benefits for low-income seniors by \$2.7 billion over five years. When does the claw back start?

Do they hit an income level of, say, \$12,000 and any supplement stops? I want to know, because \$12,000 a year is not a lot of money. If you report an income of \$14,000 a year, you are dead in the water as far as the GIS is concerned.

If you do not have the answer, I would appreciate you obtaining it.

Mr. Goodale: I would be happy to get the detail for you from the Department of Social Development.

Senator Stratton: We seem to be missing the boat in the sense of helping the poor. Yes, the \$2.7 billion looks very attractive, and it is attractive, but if somebody cannot go out and work and earn money and then go over a certain limit without getting killed, that is really my point.

Mr. Goodale: There are two separate issues involved here, Senator Stratton. One is the enrichment of the GIS. The GIS obviously applies to the lowest income seniors who have little other means of support other than the old age security pension itself. In terms of how the arithmetic works, when we put the extra \$2.7 billion in and thereby increase the monthly supplements to singles or to couples, I would be happy to work out a couple of specific examples for you that will show exactly where the different levels click in.

Senator Stratton: Please include when the claw back starts.

Mr. Goodale: Yes, that point specifically.

Senator Tkachuk: I have a point of order. Mr. Chairman, I feel almost humbled doing it, considering the minister's regard for my sense of accuracy.

I have to say, minister, that the second reading vote was on May 19, and the yeas were 250 and the nays were 54. Only the Bloc voted against Bill C-43, unless the journals of the House are wrong.

Quant à la façon dont le programme est structuré comme tel, c'est à la province d'y voir en fonction de ce qu'elle a négocié avec M. Dryden. Je vous encourage à écouter ce qu'a à dire le ministre Dryden au sujet de la nature de ses négociations avec les provinces et la façon dont il s'efforce d'obtenir la répartition la plus générale qui soit.

Le sénateur Stratton : Je demeure très préoccupé. Je sais que la situation est difficile et qu'il n'existe pas de solution facile, mais il me semble que cette population est tenue complètement à l'écart de ce dont il est question.

J'ai une dernière question, si vous me le permettez. Quand on parle du supplément de revenu garanti, du SRG, à partir de quel seuil commence-t-on à le récupérer?

Vous nous avez dit que vous augmentiez de 2,7 milliards de dollars sur cinq ans les prestations destinées aux personnes âgées à faible revenu. À partir de quel revenu commencez-vous à récupérer le SRG?

Est-ce quand le revenu atteint, par exemple, 12 000 \$ que cesse d'être versé le supplément? Je tiens à le savoir parce qu'un revenu de 12 000 \$ par année, ce n'est pas beaucoup. Si vous déclarez un revenu de 14 000 \$ par année, vous n'avez pas droit au SRG.

Si vous ne connaissez pas la réponse à ma question, je vous saurais gré de me l'obtenir.

M. Goodale : Je vous obtiendrai volontiers les précisions du ministère du Développement social.

Le sénateur Stratton : Nous semblons rater le coche, en ce sens que nous n'aidons pas les pauvres. Effectivement, un montant de 2,7 milliards de dollars paraît bien et c'est bien beau, mais je parle en réalité de ceux qui ne peuvent pas travailler, gagner de l'argent et dépasser une certaine limite par crainte de perdre leur supplément.

M. Goodale : Il y a deux enjeux distincts ici, sénateur Stratton. L'un est la bonification du SRG. Le Supplément de revenu garanti s'applique manifestement aux personnes âgées qui ont le plus faible revenu et qui n'ont à peu près pas d'autres sources de revenu que la Sécurité de la vieillesse. Quant à la façon dont les calculs se font, quand nous injectons 2,7 milliards de dollars de plus et faisons ainsi augmenter les suppléments mensuels des personnes seules et des couples, je ferai avec plaisir certains calculs précis pour vous montrer exactement où se situent les différents seuils.

Le sénateur Stratton : Je vous demanderais de bien vouloir inclure le seuil à partir duquel commence la récupération.

M. Goodale : Oui, ce point en particulier.

Le sénateur Tkachuk : J'invoque le Règlement! Monsieur le président, étant donné la valeur qu'accorde le ministre à mon souci de la précision, je me sens presque honteux de le faire.

Monsieur le ministre, je me vois obligé de préciser que le vote à la deuxième lecture a eu lieu le 19 mai et que les voix étaient partagées à raison de 250 pour et 54 contre. Seul le Bloc a voté contre le projet de loi C-43, si l'on se fie aux Journaux de la Chambre.

Mr. Goodale: The next vote, Senator Tkachuk, moments later, was that rather hair-raising vote when the Speaker had to break the tie. The Speaker was called upon to vote. If that vote had passed, both Bill C-48 and Bill C-43 would have been defeated, and we would have been into an election.

Senator Tkachuk: You said second reading of Bill C-43. I wanted to correct that. I am glad you explained exactly what you meant by your first comment.

Mr. Goodale: There was a five-minute difference. The fact of the matter is that both would have died.

[Translation]

Senator Ferretti Barth: I would like to make a recommendation. I do a great deal of work on community and social issues. I have a centre in Montreal that I founded 30 years ago, which has more than 14,000 seniors, and many of them live alone. Many very elderly women from the cultural communities only receive the pension and the guaranteed income supplement. It is not enough.

These people are on their own. I have a recommendation for you, Mr. Minister. Your budget is diverse and covers many areas that are very important for the government. However, we cannot leave seniors out. You announced some good news for them; there will be an increase in the guaranteed income supplement starting in 2007. According to my calculations, the increase will be \$37 per month.

Now, when the time comes to review that program, can you consider that a person living alone needs \$1,010 per month? With that increase, you want to fight poverty, but that is not what you are doing, instead, you are going to make it worse. Today, on average, each month a person spends \$450 on rent — I am using the minimum amount — \$150 on utilities, \$100 on food, \$70 on travel, and \$180 for other small items like clothing, shoes, et cetera. All that for a total of \$1,050. With their pension, they receive \$1,010. There is a small difference that must be considered.

We must not do that to seniors. They have the right to live as comfortably as we do. They have the right to buy a bottle of beer or a piece of cake. These people are truly in dire straights. Many non-profit community organizations are involved in helping them a great deal. Every Tuesday, I welcome people for a meal, and I seek out charities like Saint-François d'Assise. I am asking you to consider that. There are nearly one million people in Canada who are living in poverty. The government must do something.

The Canadian government ranks third in the world for its community involvement. Socially, it does not do much to take into consideration the thousands of disadvantaged people.

M. Goodale : Sénateur Tkachuk, le vote suivant qui a eu lieu quelques minutes plus tard était ce vote terrifiant quand le Président a dû départager les voix. La présidence a dû voter. Si la motion avait été adoptée, le projet de loi C-48 comme le projet de loi C-43 auraient été rejetés, et nous aurions été dès lors en campagne électorale.

Le sénateur Tkachuk : Vous avez parlé de la deuxième lecture du projet de loi C-43. Je tenais à rétablir les faits. Je suis content que vous ayez pu expliquer avec exactitude ce que vous vouliez dire par votre premier commentaire.

M. Goodale : L'écart entre les deux n'a été que de cinq minutes. Le fait est que les deux projets de loi auraient pu être rejetés.

[Français]

Le sénateur Ferretti Barth : J'aimerais vous faire une recommandation. Je travaille beaucoup dans le milieu communautaire et social. J'ai un Centre à Montréal que j'ai fondé il y a 30 ans, qui compte plus de 14 000 personnes âgées, beaucoup d'entre elles vivent seules. Plusieurs femmes vraiment âgées issues des communautés culturelles reçoivent que la pension et le supplément de revenus garantis. Ce n'est pas suffisant.

Ce sont des personnes seules. Je vous fais une recommandation, monsieur le ministre. Votre budget est diversifié et couvre beaucoup de choses très importantes pour le gouvernement. Cependant, on ne peut pas mettre de côté les personnes âgées. Vous leur avez annoncé une bonne nouvelle; il y aura une augmentation du supplément de revenus garantis à partir de 2007. Selon le calcul que j'ai fait, cette augmentation sera de 37 dollars par mois.

Maintenant, lorsque viendra le temps de revoir ce programme, est-ce que vous pouvez considérer qu'une personne seule a besoin de 1 010 dollars par mois? Avec cette augmentation, vous voulez combattre la pauvreté, mais vous ne le faites pas, vous allez plutôt l'augmenter. Aujourd'hui, une personne dépense, en moyenne par mois, 450 dollars de loyer — j'ai mis le minimum — 150 dollars pour les commodités, 100 dollars pour la nourriture, 70 dollars pour ses déplacements et 180 dollars pour d'autres petites choses comme les vêtements, les souliers, et cetera. Tout cela pour un total de 1 050 dollars. Avec la pension, ils reçoivent 1 010 dollars. Il y a une petite différence qui doit être considérée.

Il ne faut pas faire cela aux personnes âgées. Elles ont le droit de vivre confortablement comme nous. Elles ont le droit de s'acheter une bouteille de bière ou un morceau de gâteau. Ces gens sont vraiment dans la misère. Il y a plusieurs organismes communautaires à but non lucratif qui s'impliquent énormément auprès d'eux. Chaque mardi, je reçois des gens à manger chez nous et je vais chercher la charité comme Saint-François d'Assise. Je vous demande de considérer cela. Il s'agit de près d'un million de personnes au Canada qui vivent dans la misère. Il faut que le gouvernement fasse quelque chose.

Le gouvernement canadien occupe le troisième rang dans le monde pour ce qui est de son implication communautaire. Sur le plan social, il ne tient pas trop en considération ces milliers de personnes défavorisées.

You also say that you are going to set up a seniors' secretariat. Will it be modeled on the Conseil des aînés in Quebec? What will be the role of this seniors' secretariat?

[English]

Mr. Goodale: Senator, let me say that your history and your passionate involvement on the part of the less privileged in our society is very well known and respected. You can be very proud of the work you have done and the advocacy you continue to perform.

As future budgets come along, we need to remember very clearly the needs of those who do not fully share in the wealth and the well-being of the country.

In this budget, we have taken a number of measures. We are investing an incremental \$2.7 billion to enrich the GIS and thereby provide some assistance to the people to whom you refer. It has been a well-supported provision across the country, something that Canadians think is the right thing to do.

In addition to that, the tax changes will be of some assistance. Moving the minimum exempt amount from about \$8,000 to about \$10,000 will take 860,000 of the lowest income taxpayers off the tax rolls all together. About 250,000 of those will be low-income senior citizens across the country.

There are various other measures in the budget that will also be of assistance, but I would not be so bold to say we have responded to all the needs. The needs are there, as you point out. For some people in our society they are increasing, and we need to be constantly sensitive to that fact in our society.

In respect of the Seniors' Secretariat, this is a new apparatus that will be established within the Department of Social Development. It is intended to be the agency within government that provides the focus or focal point for those organizations you referred to in order to better relate to government. This is one of the concerns that various seniors' organizations across the country have pointed out, that when they have issues to raise, particularly that bear upon the circumstances of senior citizens, they can generally go to the Department of Human Resources or the Department of Social Development or if it is a fiscal matter they can go to the Department of Finance, but they would like to have a focal point within government that draws all these threads together and brings greater coherence to policy-making in respect of senior citizens. This is what that secretariat is intended to do. The minister specifically responsible is Minister Ianno.

Senator Downe: You are not directly responsible, but as Minister of Finance you should and may already be aware that one of the major problems with the guaranteed income supplement is that in 2002 Statistics Canada reported over 134,000 tax-filing seniors eligible for the GIS across Canada were not receiving it because the government was not able to identify them.

Vous dites également que vous allez créer un secrétariat des aînés. Est-ce que c'est un fac-similé du Conseil des aînés qui existe au Québec? Quel sera le rôle de ce secrétariat des aînés?

[Traduction]

M. Goodale : Sénateur, je précise que votre cheminement et votre engagement passionné à l'égard des plus démunis de notre société sont très bien connus et admirés. Vous pouvez être très fière du travail que vous avez fait et des intérêts que vous continuez de défendre.

Dans les budgets futurs, il faudrait nettement garder à l'esprit les besoins de ceux qui ne participent pas pleinement à la distribution de la richesse au pays.

Dans ce budget-ci, nous avons pris plusieurs mesures. Nous investissons 2,7 milliards de dollars de plus en vue de bonifier le Supplément de revenu garanti et, partant, d'aider le groupe de personnes dont vous parlez. Cette disposition jouit de beaucoup d'appuis un peu partout au pays. Ainsi, les Canadiens estiment que c'est la bonne chose à faire.

Par ailleurs, les changements apportés à la fiscalité seront également utiles. En portant de 8 000 \$ environ à 10 000 \$ à peu près l'exemption personnelle minimale, 860 000 contribuables aux revenus les plus faibles ne paieront plus du tout d'impôt. Quelque 250 000 d'entre eux seront des personnes âgées à faible revenu.

Diverses autres mesures prévues dans le budget les aideront, mais je n'irai pas jusqu'à dire que nous avons comblé tous les besoins. Les besoins existent, comme vous l'avez souligné. Ceux de certains membres de notre société augmentent, et nous devons demeurer constamment sensibles à ce fait.

Pour ce qui est du Secrétariat des aînés, il s'agit d'un nouvel organe qui sera créé au sein du ministère du Développement social. C'est lui qui, au gouvernement, servira de point central pour ces organismes dont vous avez parlé en vue de faciliter les rapports avec le gouvernement. C'est une des préoccupations que divers organismes de personnes âgées d'un peu partout au pays ont fait valoir, que lorsqu'ils ont des points à soulever, particulièrement des points qui intéressent les personnes âgées, ils peuvent habituellement s'adresser au ministère des Ressources humaines ou au ministère du Développement social, ou encore, s'il s'agit d'une question fiscale, au ministère des Finances, mais qu'ils aimeraient qu'il y ait au sein du gouvernement un organisme qui tire toutes ces ficelles et injecte plus de cohérence dans l'élaboration de la politique concernant les personnes âgées. C'est là l'objet du secrétariat. Le ministre expressément chargé du secrétariat est M. Ianno.

Le sénateur Downe : Vous n'êtes pas directement responsable, mais en tant que ministre des Finances, vous devriez savoir — et peut-être le savez-vous déjà — que le supplément de revenu garanti pose un gros problème, parmi tant d'autres : en 2002, Statistique Canada a signalé que plus de 134 000 aînés qui présentent une déclaration de revenu et qui sont admissibles au SRG à l'échelle du Canada ne le recevaient pas, car le gouvernement n'était pas en mesure de les identifier.

As you know, if you do not owe taxes you do not have to file a tax return. Since then, the various departments responsible have taken initiatives to reduce that number, but there are still thousands of seniors not receiving the GIS.

My question this evening pertains to the options the federal government has, if any, when it announces the very generous increase in the GIS, \$2.7 billion.

Is there any way to prevent what happened in Prince Edward Island where the Progressive Conservative provincial government took some of that money back from seniors who lived in provincial seniors' housing by simply transferring the money not to the seniors but to the provincial government?

Is there any mechanism to prevent that from happening?

Mr. Goodale: Senator Downe, to the best of my knowledge, there is not a legal tool or an absolute vehicle that would be available to the Government of Canada to remedy the situation. This is within provincial jurisdiction. To the best of my knowledge, it is beyond federal control.

We can draw this circumstance to the attention of our provincial counterparts and strongly encourage them to allow the benefit intended for seniors to remain in their hands.

I know from past experience that on occasion jaw-boning works and on other occasions it does not, but it is perfectly legitimate for us to point out what the intent of our programming is and to encourage our provincial counterparts to be as cooperative as possible.

We have a similar issue in relation to some dimensions of the child tax benefit. In some provinces, any funds that the province saves by virtue of there being a federal child tax benefit are recycled by the province into other benefits to those same children.

If my memory of the latest statistics serves me correctly, the Province of Alberta is one of the best at recycling the money back into children's services. The children are better off in net terms. They receive the full federal benefit and no reduction in provincial benefits.

In other provinces, the circumstance is not the same. The point you raise needs to be a matter of constant consideration in federal-provincial discussions, while respecting each other's jurisdictions.

The Chairman: Minister, I would be grateful if you could respond to the first part of Senator Downe's questions about seniors who have, in effect, been disenfranchised.

Senator Downe: It is really not the minister's responsibility but I wanted him to be aware, as Minister of Finance, that there is a flaw in the delivery of the program.

Comme vous le savez, si vous n'avez pas à payer d'impôts, vous n'avez pas à présenter de déclaration de revenu. Depuis, les divers ministères responsables ont pris des initiatives pour réduire ce nombre, mais des milliers d'ainés ne reçoivent toujours pas le SRG.

Ma question ce soir vise les options dont dispose le gouvernement fédéral, le cas échéant, lorsqu'il annonce l'augmentation fort généreuse du SRG, 2,7 milliards de dollars.

Y a-t-il un moyen d'empêcher ce qui s'est passé à l'Île-du-Prince-Édouard où le gouvernement provincial progressiste-conservateur a retiré une partie de cet argent aux aînés qui vivaient dans des logements provinciaux pour aînés pour simplement le remettre non pas aux aînés, mais au gouvernement provincial?

Existe-t-il un mécanisme permettant d'empêcher que cela ne se produise?

M. Goodale : Sénateur Downe, autant que je sache, il n'existe pas d'outil juridique ou de moyen absolu dont disposerait le gouvernement du Canada pour remédier à cette situation. Ce problème relève de la compétence provinciale. Autant que je sache, le fédéral ne peut rien faire à ce sujet.

Nous pouvons attirer l'attention de nos homologues provinciaux sur cette question et les encourager fortement à faire en sorte que la prestation prévue pour les aînés reste entre les mains de ceux-ci.

Grâce à mon expérience passée, je sais qu'à l'occasion, forcer la main fonctionne bien et à d'autres moments, non; il est toutefois parfaitement légitime pour nous de souligner l'objet de nos programmes et d'encourager nos homologues provinciaux à être aussi coopératifs que possible.

Nous avons un problème du même ordre à propos de certains aspects de la prestation fiscale pour enfants. Dans certaines provinces, tous les fonds épargnés du fait qu'il s'agit d'une prestation fiscale fédérale pour enfants, sont recyclés par la province qui finalement verse d'autres prestations à ces mêmes enfants.

Si je me souviens bien des statistiques les plus récentes, la province de l'Alberta est celle qui recycle le mieux ces fonds dans les services offerts aux enfants. Les enfants s'en sortent mieux, en termes nets. Ils reçoivent la prestation fédérale entière et ne subissent aucune réduction des prestations provinciales.

Dans d'autres provinces, la situation n'est pas la même. Le point que vous soulevez doit être constamment examiné dans le cadre des discussions fédérales-provinciales, tout en respectant la compétence de chaque ordre de gouvernement.

Le président : Monsieur le ministre, je vous serais reconnaissant de bien vouloir répondre à la première partie des questions du sénateur Downe au sujet des aînés qui, en fait, ont été privés de leurs droits.

Le sénateur Downe : Ce n'est pas vraiment la responsabilité du ministre, mais je voulais qu'il sache, en tant que ministre des Finances, que l'exécution du programme fait défaut.

Mr. Goodale: You are saying that they did not know about their rights. That is another minister's jurisdiction. I would be happy to raise it with the appropriate minister.

When Canadians are entitled to benefits, we must all work very hard to ensure that they know of their entitlement so that they can pursue their rights. That is a broad principle that should apply to us all.

The Chairman: There have been a number of stories in the media about citizens finally finding out about their rights and applying and the government saying they are too late, that the limitation period had run out.

Mr. Goodale: There are limitation rules that apply, but we have to be as equitable as possible. I will examine this issue to see how many seniors may be inadvertently disadvantaged by this, because that is obviously not the government's intent.

Senator Ringuette: Mr. Minister, you mentioned the corporate tax issue and competitiveness with the U.S. I have heard you talk about productivity in the last few days. Many people seem to forget that premium rates for EI have been decreased by \$10 billion on a yearly basis. We also tend to forget that with regard to government participation in business initiatives, competitiveness and productivity there is more than only the corporate tax rate involved. There is the entire national infrastructure to facilitate trade and there is the massive investment that we have made in research and innovation. That is part of developing our competitiveness and it is part of the balance sheet on how the Government of Canada handles and stimulates the economy.

I was fascinated by the documentary on CBC that Senator Mitchell mentioned earlier. It compared General Motors in the U.S. with General Motors in Canada and said that in the U.S. their most costly production item is Blue Cross, whereas in Canada it is materials.

That says a lot about how competitive we are. As I said in the Senate this week with regard to Bill C-43, it is very difficult for me, as a New Brunswicker, not to voice my discontent with my premier for not signing a child care agreement with the federal government. That would put the children and parents in New Brunswick on an even playing field with the rest of this country. For 20 years in New Brunswick I witnessed Conservative provincial premiers promising every election to bring in kindergarten, and never delivering.

I am very concerned because the investment in child care that is missing from the federal-provincial agreement would increase investment in children in New Brunswick by 132 per cent.

Is there any way that you could persuade the premier of New Brunswick to accept what all the other premiers have accepted?

M. Goodale : Vous dites que les aînés ne connaissaient pas leurs droits. Ce problème relève de la compétence d'un autre ministre et je me ferais un plaisir de lui en faire part.

Lorsque les Canadiens ont droit à des prestations, nous devons tous travailler très fort pour qu'ils connaissent leurs droits et puissent en jouir. C'est un principe général qui devrait s'appliquer à nous tous.

Le président : Les médias ont rapporté plusieurs histoires au sujet de citoyens qui finalement se rendent compte de leurs droits et font les demandes voulues, tandis que le gouvernement leur dit que c'est trop tard, que le délai de prescription est échu.

M. Goodale : Effectivement, des règles de prescription s'appliquent, mais nous devons être aussi équitables que possible. Je vais me pencher sur cette question pour voir combien d'aînés sont désavantagés, par inadvertance, car de toute évidence ce n'est pas l'intention du gouvernement.

Le sénateur Ringuette : Monsieur le ministre, vous avez parlé de l'impôt des sociétés et de la compétitivité avec les États-Unis. Je vous ai entendu parler de la productivité ces derniers jours. Beaucoup de gens semblent oublier que les taux de cotisation AE ont baissé de 10 milliards de dollars par année. Nous avons également tendance à oublier qu'en ce qui concerne la participation du gouvernement à des initiatives commerciales, à la compétitivité et à la productivité, il n'y a pas que l'impôt des sociétés qui entre en jeu. Il faut parler de toute l'infrastructure nationale mise en place pour faciliter les échanges, ainsi que les investissements massifs que nous avons faits dans la recherche et l'innovation. Cela fait partie du renforcement de la compétitivité, qui apparaît dans le bilan du gouvernement du Canada pour ce qui est de sa façon de traiter et de stimuler l'économie.

J'ai été fascinée par le documentaire de la CBC dont a parlé le sénateur Mitchell un peu plus tôt. Il s'agit d'une comparaison entre General Motors aux États-Unis et General Motors au Canada. Apparemment, c'est la Blue Cross qui représente le coût de production le plus élevé aux États-Unis, tandis qu'au Canada, ce sont les matériaux.

Cette réalité en dit long au sujet de notre compétitivité. Comme je l'ai dit au Sénat cette semaine à propos du projet de loi C-43, il est très difficile pour moi, en tant que Néo-Brunswickoise, de ne pas exprimer mon mécontentement vis-à-vis mon premier ministre qui n'a pas signé une entente sur les garderies avec le gouvernement fédéral. Une telle entente égaliserait les chances des enfants et des parents du Nouveau-Brunswick par rapport au reste du pays. Depuis 20 ans je vois au Nouveau-Brunswick des premiers ministres provinciaux conservateurs qui promettent au moment de chaque élection d'offrir un programme de jardin d'enfants et qui ne le font jamais.

Je suis très inquiète, car l'investissement dans les garderies qu'on ne retrouve pas dans l'entente fédérale-provinciale augmenterait de 132 p. 100 l'investissement dans les enfants du Nouveau-Brunswick.

Vous serait-il possible de persuader le premier ministre du Nouveau-Brunswick d'accepter ce que tous les autres premiers ministres ont accepté?

Mr. Goodale: Senator, the Government of Canada is obviously pleased that over the last couple of months Minister Dryden has been able to successfully conclude agreements with more than half of the provinces and territories. There is still some negotiating left to do, and Minister Dryden is working at that very assiduously every day.

It is our desire to have these agreements in place with all provinces across the country so that the services contemplated by the national programming can be available on an equitable basis to all Canadians.

Senator Tkachuk: Maybe you can tell us which ones have agreed and which have not.

Mr. Goodale: I would have to check with Mr. Dryden's office for the complete list. I know that the first one was signed with Manitoba and the second one was signed with Saskatchewan on the same day. There have now been agreements concluded with Ontario, Nova Scotia, and Newfoundland and Labrador.

I would be happy to have Mr. Dryden's office provide the committee with that information. The number of concluded agreements continues to increase. The agreement with Yukon may also have been concluded. I am not sure. I will get the exact total for the committee. It has gone pretty well in terms of the negotiation with the provinces.

The Chairman: If I could interrupt, I have received a note that the minister is 25 minutes late for his next appointment.

I have remaining on my list Senator Downe with a short question and Senator Tardif, who is a new member of this committee and has never had a chance to ask a question in the Standing Senate Committee on National Finance. I personally am prepared to forego asking any questions, although they were going to go right to the heart of Bill C-43. I would ask Senators Eggleton and Mitchell, who are on a second round, if they would forego their questions if the minister would agree to stay and hear those questions.

Mr. Goodale: I would, Mr. Chairman, and I appreciate your accommodation.

Senator Ringuette: I will stop my questioning in order to defer to Senator Tardif.

Mr. Goodale: I will provide the running tally of the child care agreements that are concluded to this date, and with that information the earlier point from Senator Stratton about how the agreements that have been included endeavour to accommodate rural children.

The Chairman: Senator Tardif, welcome to the committee.

Senator Tardif: Thank you, Mr. Chair. Mr. Minister, one of the principles you identified in the early learning and child care programs and services to which money will be directed in Bill C-43 is the principle of accessibility. We discussed earlier the question of rural children. I was wondering, Mr. Minister, if accessibility included access by official language minorities to programs and services offered in the minority language across all

M. Goodale : Sénateur, le gouvernement du Canada est bien entendu heureux de voir que ces quelques derniers mois, le ministre Dryden a été en mesure de conclure des ententes avec plus de la moitié des provinces et territoires. Il reste encore quelques négociations à mener, et le ministre Dryden s'y emploie très assidûment chaque jour.

Nous souhaitons que ces ententes soient conclues avec toutes les provinces à l'échelle du pays pour que les services prévus dans le cadre des programmes nationaux puissent être offerts équitablement à tous les Canadiens.

Le sénateur Tkachuk : Peut-être pourriez-vous nous signaler les provinces et territoires qui ont conclu une entente, et les autres.

M. Goodale : Il faudrait que je me renseigne auprès du cabinet de M. Dryden pour obtenir la liste complète. Je sais que la première entente a été signée avec le Manitoba, et la deuxième avec la Saskatchewan, le même jour. Des ententes sont maintenant conclues avec l'Ontario, la Nouvelle-Écosse et Terre-Neuve-et-Labrador.

Je me ferais un plaisir de demander au cabinet de M. Dryden de transmettre cette information au comité. Le nombre d'ententes conclues continue d'augmenter. L'entente avec le Yukon a peut-être été conclue, je n'en suis pas sûr. Je vais en obtenir le total exact pour le comité. Les négociations se sont bien déroulées avec les provinces.

Le président : Si vous permettez, je viens de recevoir une note indiquant que le ministre est déjà en retard de 25 minutes pour son prochain rendez-vous.

Il me reste sur ma liste le sénateur Downe, qui a une question rapide, et le sénateur Tardif qui et un nouveau membre de ce comité et qui n'a jamais eu la chance de poser une question au Comité sénatorial permanent des finances nationales. Je suis personnellement prêt à renoncer à poser des questions, même si elles visaient le fond du projet de loi C-43. Je vais demander aux sénateurs Eggleton et Mitchell, qui font partie du deuxième tour de table, de bien vouloir renoncer à leurs questions, dans la mesure où le ministre accepte de rester et d'entendre ces questions.

M. Goodale : Certainement, monsieur le président, et je vous remercie de votre accommodement.

Le sénateur Ringuette : Je vais maintenant céder la parole au sénateur Tardif.

M. Goodale : Je vais vous fournir une ventilation des ententes sur les garderies conclues jusqu'à présent, ainsi que des renseignements sur le point soulevé par le sénateur Stratton, à savoir comment les ententes conclues s'efforcent de tenir compte des enfants en milieu rural.

Le président : Sénateur Tardif, bienvenue au comité.

Le sénateur Tardif : Merci, monsieur le président. Monsieur le ministre, vous avez mis le doigt sur l'un des principes que vous soulignez dans le cadre des programmes et services relatifs à l'apprentissage précoce et à la garderie d'enfants, qui vont être financés grâce au projet de loi C-43, soit le principe d'accessibilité. Nous avons parlé un peu plus tôt de la question des enfants en milieu rural. Je me demandais, monsieur le ministre, si

regions of Canada, and whether this has been a criteria that has been negotiated in the agreements with the different provinces to date.

Mr. Goodale: Senator, I know that Minister Dryden is very sensitive to this point. He and Minister Belanger, who had administrative responsibility for official languages, have examined the question carefully to try to ensure there is the proper respect within the administration of this initiative for the official languages policy of the country. It is my understanding that it has been accommodated appropriately. Again, I would invite you to direct that inquiry to Minister Dryden or Minister Belanger, who would be able to provide you with the exact detail. Yes, it has been a factor, and obviously a very important one given the nature of our country, in the program design issues that Minister Dryden has been working on with his provincial counterparts.

Senator Tardif: Will you get back to me on this?

Mr. Goodale: I will ask Minister Dryden to provide the committee with an explanation of how official languages issues are accommodated within the new policy.

The Chairman: Senator Downe, you have the last question.

Senator Downe: I hope the minister can send me these answers, because I am sure he does not have them off the top of his head.

Mr. Goodale: What a pessimist.

Senator Downe: How much revenue did you collect with the air traveller security charge? What percentage of the revenue went to security, and where did the balance of the money go, if any?

The Chairman: Do you want a break-down year by year?

Senator Downe: No, just for the last year that you have had it.

The Chairman: But it has been changing.

Senator Downe: I know that.

Mr. Goodale: You will have noticed, senator, that in the budget, we were able to announce that the charge was coming down again, which is a good direction for it to take. I will be happy to provide you with a reconciliation of the arithmetic for 2004-05.

Senator Downe: I would like it for the last fiscal year for which you have the numbers. I asked for percentages, not the actual numbers, because the rate has been changing.

Mr. Goodale: We will provide both the absolute dollars and the percentage calculation.

l'accessibilité englobe l'accès des minorités de langues officielles aux programmes et services offerts dans la langue minoritaire dans toutes les régions du Canada et si cet accès a été un critère négocié dans le cadre des ententes conclues jusqu'à présent avec les diverses provinces.

M. Goodale : Sénateur, je sais que le ministre Dryden est très sensible à cette question. Avec le ministre Bélanger, qui a été responsable des langues officielles, il s'est penché de près sur cette question pour essayer de faire en sorte que l'on respecte comme il le faut cette initiative relative à la politique des langues officielles de notre pays. Si je comprends bien, il en a été tenu compte comme il le fallait. Je vous inviterais de nouveau à poser cette question au ministre Dryden ou au ministre Bélanger, qui pourront vous fournir tous les détails. Bien sûr, pour la conception du programme sur laquelle le ministre Dryden a travaillé avec ses homologues provinciaux, il a été tenu compte de ce facteur, qui évidemment est très important, vu la nature de notre pays.

Le sénateur Tardif : Allez-vous me donner des détails à ce sujet?

M. Goodale : Je vais demander au ministre Dryden de fournir au comité une explication sur la façon dont la nouvelle politique tient compte des questions relatives aux langues officielles.

Le président : Sénateur Downe, vous pouvez poser la dernière question.

Le sénateur Downe : J'espère que le ministre peut m'envoyer ces réponses, car je suis sûr qu'il ne va pas pouvoir me les donner spontanément.

M. Goodale : Vous êtes très pessimiste.

Le sénateur Downe : Combien de recettes avez-vous recueillies grâce au droit sur la sécurité des passagers du transport aérien? Quel pourcentage des recettes a été affecté à la sécurité et où le reste a-t-il été affecté, le cas échéant?

Le président : Voulez-vous une ventilation pour chaque année?

Le sénateur Downe : Non, juste pour la dernière année.

Le président : Les choses ont changé.

Le sénateur Downe : Je le sais bien.

M. Goodale : Vous aurez remarqué, sénateur, que dans le budget, nous avons pu annoncer que le droit allait diminuer encore une fois, ce qui est une bonne chose. Je me ferai un plaisir de vous fournir les calculs pour 2004-2005.

Le sénateur Downe : J'aimerais les obtenir pour le dernier exercice. J'ai demandé les pourcentages, pas les chiffres, car le taux a changé.

M. Goodale : Nous allons vous fournir à la fois les dollars absolus et les pourcentages.

The Chairman: There are more questions, but the minister has to leave. On behalf of the committee, I will thank the minister for coming and for his responses. I know he will be forwarding to the clerk of the committee responses to questions for which there were no answers today.

Mr. Goodale: Thank you very much. Mr. Devries and my other officials have been carefully noting the requests for additional information, and we will ensure that is provided to the committee as rapidly as possible. As usual, thank you for your courtesy.

Senator Stratton: If I may, since we have met with the minister, I would move that we go directly to clause-by-clause consideration now. I put that motion on the floor.

The Chairman: We have another witness to hear.

Senator Stratton: I have placed that motion on the floor.

Senator Downe: Can we defer the vote until we hear from the last witness?

Senator Stratton: I would like the motion heard now.

Senator Downe: I would move that we consider the motion after we have heard the last witness.

Senator Stratton: I believe that you have to vote on my motion. Thank you.

The Chairman: It has been moved that the committee move to clause-by-clause consideration at this time. We will have to have a vote, honourable senators. Please raise your hands so the clerk can count. All in favour? All of those opposed? The motion is defeated six to three.

We will bring in the next witness, please.

Senator Stratton: For the record, when we took the votes, it was six to three, you said?

The Chairman: Yes.

Senator Stratton: I would like to know who voted. I would like a recorded vote.

The Chairman: We will have a recorded vote. I would ask the clerk if she will make a note.

Ms. Catherine Piccinin, Clerk of the Committee: The Honourable Senator Cowan.

Senator Cowan: Opposed.

Ms. Piccinin: The Honourable Senator Downe.

Senator Downe: Opposed.

Ms. Piccinin: The Honourable Senator Eggleton.

Senator Eggleton: Opposed.

Ms. Piccinin: The Honourable Senator Ferretti Barth.

Senator Ferretti Barth: I was not in the room because I went out to meet with the minister.

Le président : Il y a encore des questions, mais le ministre doit partir. Au nom du comité, je remercie le ministre d'être venu et de nous avoir apporté ces réponses. Je sais qu'il va envoyer à la greffière du comité des réponses aux questions auxquelles il n'a pas pu répondre aujourd'hui.

M. Goodale : Merci beaucoup. M. Devries et les autres fonctionnaires ont soigneusement pris note des demandes d'information supplémentaire et nous allons envoyer les réponses au comité le plus rapidement possible. Comme d'habitude, merci pour votre courtoisie.

Le sénateur Stratton : Si vous permettez, puisque nous avons rencontré le ministre, je propose que nous passions directement à l'étude article par article. Je dépose cette motion.

Le président : Nous avons un autre témoin.

Le sénateur Stratton : J'ai déposé cette motion.

Le sénateur Downe : Pouvons-nous reporter le vote après avoir entendu le dernier témoin?

Le sénateur Stratton : J'aimerais que l'on débâte de la motion tout de suite.

Le sénateur Downe : Je propose que l'on examine la motion après avoir entendu le dernier témoin.

Le sénateur Stratton : Je crois qu'il faut voter sur ma motion. Merci.

Le président : Il est proposé que le comité passe à l'étude article par article. Nous devons procéder au vote, honorables sénateurs. Veuillez lever la main pour que la greffière puisse faire le compte. Tous en faveur? Tous contre? La motion est rejetée par six voix contre trois.

Nous allons entendre le témoin suivant, s'il vous plaît.

Le sénateur Stratton : Aux fins du compte rendu, lorsque vous avez compté les voix, c'était six contre trois, n'est-ce pas?

Le président : Oui.

Le sénateur Stratton : Je voudrais savoir qui a voté. J'aimerais un vote par appel nominal.

Le président : Très bien, je vais demander à la greffière de bien vouloir prendre les noms en note.

Mme Catherine Piccinin, greffière du comité : L'honorable sénateur Cowan.

Le sénateur Cowan : Contre.

Mme Piccinin : L'honorable sénateur Downe.

Le sénateur Downe : Contre.

Mme Piccinin : L'honorable sénateur Eggleton.

Le sénateur Eggleton : Contre.

Mme Piccinin : L'honorable sénateur Ferretti Barth.

Le sénateur Ferretti Barth : Je n'étais pas dans la salle, car je suis sortie parler au ministre.

The Chairman: When you left, a motion was made by Senator Stratton that we move now, after having heard the minister, to have clause-by-clause consideration of this bill.

Senator Ferretti Barth: No.

Ms. Piccinin: The Honourable Senator Kinsella.

Senator Kinsella: I am for this motion. I would like it recorded that I am sitting as a member of the committee, having replaced Senator Cools, not in my ex officio capacity.

Ms. Piccinin: The Honourable Senator Mitchell.

Senator Mitchell: I am opposed.

Ms. Piccinin: The Honourable Senator Ringuette.

Senator Ringuette: I am opposed.

Ms. Piccinin: The Honourable Senator Stratton.

Senator Stratton: I am for it, and I am here as a member of the committee, not as ex officio.

Ms. Piccinin: The Honourable Senator Tardif.

Senator Tardif: Opposed.

Ms. Piccinin: The Honourable Senator Tkachuk.

Senator Tkachuk: Very supportive.

Senator Stratton: Point of order, chair: As I understand it, Senator Murray is a member of this committee. Who is the substitution on the Liberal side for Senator Murray?

The Chairman: There is no substitution for Senator Murray.

Senator Stratton: No substitution? Thank you.

The Chairman: I would ask the clerk to formally announce the results.

Senator Downe: On the point of order, Senator Murray is a member of the Progressive Conservative party. I do not know why the Liberal party would appoint his replacement.

The Chairman: I believe he was appointed to this committee by the Liberal party.

Senator Downe: But he is not a member of the Liberal party. He is a member of the Conservative party in the Senate of Canada.

The Chairman: I would ask the clerk to read the results of the vote.

Ms. Piccinin: Yeas, three; nays, seven.

The Chairman: I declare the motion defeated.

Honourable senators, I would like to welcome our next presenter on our examination of the budget Bill C-43, Kate Tennier of the Advocates for Childcare Choice.

Le président : Lorsque vous êtes sortie, le sénateur Stratton a déposé une motion proposant de passer maintenant à l'étude article par article de ce projet de loi, puisque nous avons entendu le ministre.

Le sénateur Ferretti Barth : Non.

Mme Piccinin : L'honorable sénateur Kinsella.

Le sénateur Kinsella : Je suis pour cette motion. J'aimerais que l'on indique au compte rendu que je siège en tant que membre du comité, puisque je remplace le sénateur Cools, et non en ma capacité de membre d'office.

Mme Piccinin : L'honorable sénateur Mitchell.

Le sénateur Mitchell : Je suis contre.

Mme Piccinin : L'honorable sénateur Ringuette.

Le sénateur Ringuette : Je suis contre.

Mme Piccinin : L'honorable sénateur Stratton.

Le sénateur Stratton : Je suis pour, et je suis ici en tant que membre du comité et non en tant que membre d'office.

Mme Piccinin : L'honorable sénateur Tardif.

Le sénateur Tardif : Contre.

Mme Piccinin : L'honorable sénateur Tkachuk.

Le sénateur Tkachuk : Je suis très en faveur de cette motion.

Le sénateur Stratton : J'invoque le Règlement, monsieur le président: Si je comprends bien, le sénateur Murray est membre de ce comité. Qui est membre substitut du sénateur Murray du côté libéral?

Le président : Il n'y a pas de membre substitut pour le sénateur Murray.

Le sénateur Stratton : Vraiment? Merci.

Le président : Je demanderais à la greffière d'annoncer officiellement les résultats.

Le sénateur Downe : J'invoque le Règlement; le sénateur Murray est membre du Parti progressiste-conservateur. Je ne vois pas pourquoi le Parti libéral nommerait son remplaçant.

Le président : Je crois qu'il a été nommé à ce comité par le Parti libéral.

Le sénateur Downe : Oui, mais il n'est pas membre du Parti libéral. Il est membre du Parti conservateur au Sénat du Canada.

Le président : Je demanderais à la greffière de lire les résultats du vote.

Mme Piccinin : Trois pour; sept contre.

Le président : Je déclare la motion rejetée.

Honourables sénateurs, j'aimerais accueillir notre témoin suivant, Kate Tennier, de Advocates for Childcare Choice, qui va nous parler du projet de loi budgétaire, soit le projet de loi C-43.

Ms. Tennier, we have received a written copy of a major address that you have here. Would you mind hitting some of the highlights of this, and I will then open the floor to senators to put some questions to you.

Ms. Kate Tennier, Founder, Advocates for Childcare Choice: I will try to paraphrase, but I have made an effort to come here and listen to many people. I will I try to make it as brief as possible but it is a very important issue. It has been trivialized because it is child care, but one point I am trying to make is this is more than child care. What is about to be unleashed on the Canadian public will have larger ramifications than anybody knows.

Advocates for Childcare Choice is an Ontario organization formed to be a countervoice to the proposals made in the national child care program. We liaise with the growing number of voices across Canada, including those in Quebec, who are expressing serious concerns about the fundamental principles upon which this program is based.

It is our view that the national child care program as it is proposed has serious flaws and must be reconsidered before the \$700 million held in trust is released to the provinces this year. It is ill conceived for four major reasons which I will discuss shortly.

I had the good fortune to meet with Social Development Minister Ken Dryden last week at his constituency office in Toronto. It was a pleasure to see that Mr. Dryden genuinely wants what is best for Canadian children and their families. Our group feels that while he is acting in good faith he has not heard enough from all voices, experts and sides of this incredibly important issue, one which could have unintended and negative effects on other aspects of Canadian life if it is rushed, as we believe it is, and if it is not developed more thoughtfully.

I hope and trust that what Advocates for Childcare Choice has to tell you will be considered with the weight to which it is due, especially as the information I am about to discuss has not had a public voice until very recently.

The program has the following four flaws. The first problem is it does not resolve the question of fairness regarding support for families where both parents work outside the home versus those who, often with great hardship, sacrifice an income to have one parent look after their own children.

I have a brief here about the Royal Commission on the Status of Women in 1970 saying it should be given to the family for them to decide. We look and say that was a much more interventionist time in Canadian history and we do not know why they saw fit to give money to parents but now it needs to be government-controlled and only government-controlled care.

Madame Tennier, nous avons reçu la version écrite de l'importante allocution que vous avez ici. Voudriez-vous souligner certains des points saillants avant que je ne cède la parole aux sénateurs qui vous poseront quelques questions.

Mme Kate Tennier, fondatrice, Advocates for Childcare Choice : Je vais essayer de paraphraser cette allocution, mais je suis surtout venue ici pour écouter. Je vais essayer d'être aussi brève que possible, mais la question est très importante. Elle a été banalisée, car il s'agit de garderies d'enfants, mais j'essaie, entre autres, de dire qu'elle dépasse le simple concept des garderies d'enfants. La vague qui est sur le point de déferler sur le Canada aura des ramifications beaucoup plus importantes que celles auxquelles on peut s'attendre.

Advocates for Childcare Choice est une organisation ontarienne qui a été fondée pour faire contrepoids aux propositions du programme national de garderies d'enfants. Nous faisons la liaison avec le nombre croissant de ceux qui s'expriment au Canada, y compris au Québec, et qui se montrent gravement préoccupés par les principes fondamentaux sur lesquels repose ce programme.

À notre avis, tel que proposé, le programme national de garderies présente de graves lacunes et doit être revu avant que les 700 millions de dollars détenus en fiducie ne soient remis aux provinces cette année. Il est mal conçu et ce, pour quatre grandes raisons que je vais aborder sous peu.

J'ai eu la chance de rencontrer la semaine dernière le ministre du Développement social, Ken Dryden, à son bureau de circonscription à Toronto. Il est agréable de voir que M. Dryden recherche vraiment ce qu'il y a de mieux pour les enfants canadiens et leurs familles. Notre groupe pense que même s'il agit de bonne foi, il n'a pas entendu suffisamment tous les points de vue, les spécialistes et ceux qui sont pour ou contre cette question formidablement importante, qui pourrait avoir des effets imprévus et négatifs sur d'autres aspects de la vie canadienne, dans la mesure où ce programme est appliqué de façon précipitée, comme nous le croyons, et où il n'est pas mis au point de façon plus réfléchie.

J'espère que l'exposé d'Advocates for Childcare Choice suscitera tout l'intérêt qu'il mérite, surtout que l'information que je suis sur le point de vous communiquer n'est médiatisée que depuis peu.

Le programme présente les quatre failles suivantes. La première est qu'il ne résout pas le problème de l'équité du soutien aux familles dont les deux parents travaillent à l'extérieur, par rapport aux familles qui, en dépit de grandes difficultés, sacrifient un salaire pour qu'un parent s'occupe lui-même des enfants.

J'ai un sommaire du rapport de 1970 de la Commission royale d'enquête sur la situation de la femme au Canada, qui recommandait de laisser le choix aux familles. On se dit que c'était une époque de l'histoire canadienne où l'interventionnisme régnait, qu'on ne comprend pas pourquoi il semblait opportun de donner de l'argent aux parents, mais maintenant, il faut que ce soit régi par le gouvernement et exclusivement par lui.

The second problem is this will actually waste money as we currently have a thriving child care system that has worked well for years for hundreds of thousands of families. It is deemed in need of replacement only because of a strident and antiquated ideology stating government-controlled care is the only one worth supporting. Agreements have been tied to the provinces only if they agree to government-controlled regulated care not being given to the parents.

The Quebec system has had astronomical cost overruns. We see much of the reason is because they took a system which no study says was inferior and had to run it through a ridiculous government bureaucracy to provide it with an unnecessary "stamp of approval" only to turn out the same product at a vastly greater expense to the taxpayers. The sad part is the regulators were already in place. They are called parents.

Currently, the vast majority of children are looked after by quite competent caregivers and in a variety of settings including daycares, nursery schools and home daycares. They are also looked after by grandparents and retired school teachers, but one form of care is still parents, even though the government would have you believe otherwise.

Not only does this wide variety of caregiving choices exist, it closely reflects the wishes of most parents for the kinds of care they want. I have listed a Vanier Institute study clearly stating that daycare is the fifth choice for parents.

A second reason not to dismantle this thriving system of child care we currently have is, in my estimation, the most important, which is to help retain the natural communities now in existence across Canada.

Most child care choices enjoyed by parents are rooted in a real community, not a government run institution. This fosters further involvement in the community, whether it be by meeting others using the same or shared care, or assisting the caregiver outside the contractual obligations, as many families do, such as helping a Filipino nanny establish herself here in Canada. Community daycares ensure a greater connection to the physical aspects of the community, for example, having caregivers take children to the same grocery stores, parks, drop-in centres, et cetera, as parents. In short, communities are driven by individuals and necessary interdependence, not by bureaucratic state-run systems, which in author John Freie's words are called "counterfeit communities."

The third flaw in the national child care program is the one kind of care being advocated, namely educational school-based care, is arguably the worst kind of care in "early learning," serving to institutionalize children even earlier than they are now. It is based on a model of education which believes school is the most important place to learn, one which arguably is not working very

Le deuxième problème est que ce sera un gaspillage d'argent, car nous avons déjà un très bon système de garderies qui, pour des centaines de milliers de familles, fonctionne bien depuis des années. La seule explication au présumé besoin de remplacer ce système est cette idéologie tenace et dépassée selon laquelle les garderies régies par l'État sont les seules qu'il vaut la peine de soutenir. Les ententes ne sont conclues avec les provinces que si elles acceptent de ne pas confier aux parents les services de garderie régis par le gouvernement.

Les dépassements de coût du système québécois sont astronomiques. À notre avis, c'est parce qu'on a pris un système qu'aucune étude ne donnait comme inférieur et qu'on l'a soumis à une gestion bureaucratique ridicule afin de lui conférer un inutile « sceau d'approbation », pour ensuite offrir le même produit à un coût beaucoup plus élevé pour les contribuables. Ce qui est triste, c'est que les agents régulateurs, c'est-à-dire les parents, étaient déjà présents.

À l'heure actuelle, la grande majorité des enfants sont confiés à des éducateurs très compétents dans divers types d'établissements, y compris les garderies, les garderies éducatives et les garderies en milieu familial. Ils sont aussi confiés à des grands-parents et à des enseignants à la retraite, mais il y a encore les parents, même si le gouvernement voudrait nous faire croire que ce n'est pas le cas.

Non seulement ce vaste choix de services de garde existe, mais il rend fidèlement compte des souhaits de la plupart des parents à l'égard du type de garde qu'ils veulent. J'ai inclus une étude de l'Institut Vanier, selon laquelle la garderie est le cinquième choix des parents.

La deuxième raison pour laquelle nous ne devrions pas démanteler l'excellent système de garderies que nous avons actuellement, et c'est à mon avis la raison la plus importante, c'est que ce système contribue à préserver les collectivités naturelles qui existent partout au Canada.

La plupart des choix de garderie offerts aux parents sont enracinés dans une vraie collectivité, et non dans un modèle géré par l'État. Cette caractéristique favorise la participation des parents à la vie communautaire, que ce soit parce qu'ils rencontrent d'autres utilisateurs de la même garderie, parce qu'ils aident l'éducateur en dehors de ses fonctions professionnelles, comme beaucoup de familles le font, par exemple en aidant une bonne d'enfants philippine à s'établir au Canada. Les garderies communautaires assurent un meilleur lien avec les éléments de la collectivité; ainsi, les éducateurs amènent les enfants aux mêmes épiceries, aux mêmes parcs, aux mêmes haltes-garderies que les parents. Bref, les collectivités sont axées sur les individus et une interdépendance nécessaire, et non sur les systèmes bureaucratisés de l'État, que l'auteur John Freie qualifie de « collectivités factices ».

La troisième faille du programme national de garderie réside dans l'unique type de services que l'on préconise, c'est-à-dire la garderie éducative, sans doute le pire type de garderie, axée sur l'apprentissage précoce et qui sert à institutionnaliser les enfants encore plus tôt qu'à l'heure actuelle. Il s'agit d'un modèle éducatif selon lequel l'école est le meilleur endroit pour apprendre, un

well considering that 30 per cent of young people drop out each year in Ontario and Canada has a 42 per cent functional illiteracy rate.

Minister Dryden and I discussed the problem of schools not doing a good job of helping parents in their primary role as their child's educator. I admired his optimism when he said this kind of new system could help parents as they could liaise with the child care workers at the end and beginning of the day. I told him that this was almost naively idealistic as this never really happens in schools. In Toronto, in particular, they are moving this very quickly to a school-based model. They are refurbishing ten classrooms right now in schools in "under-serviced" areas, which basically means low-income areas. I have great concerns about that. It is the schools in low-income areas, in which I have taught, that do the worst job of involving parents and letting them know they really matter. Rather, the attitude toward parents too often is, as Mr. Dryden acknowledged, "I am the expert. There is no way you could possibly know how to educate your child."

Our prediction is that we will see a greater drop-out rate. A well-known educator in Toronto said:

I am very concerned about the growing trend toward institutionalizing children as soon as possible and keeping them institutionalized as long as possible. This is an alarming trend, and, as a teacher, I see its negative results every day — kids who don't know who they are! These kids are suffering from school fatigue at 12 and 13. By the time I get them in grade 9, a good half have lost all interest in learning. They are tired of jumping through hoops. They have been robbed of their childhoods and they know it. The earlier you start kids in any kind of institutional process, the sooner they'll burn out and lose all interest in that process. We are going to reap a bitter harvest from a generation of over-institutionalized, over-programmed kids. I believe the rising incidence of depression and substance abuse in later adolescence is, in part, the product of kids growing up over-stressed and under-nurtured by state-run institutions that claim to serve their needs.

Michael Reist is head of the English department at Robert F. Hall Catholic Secondary School in Caledon East, Ontario. He had taught high school English for over 22 years and is a phenomenal speaker.

The last and perhaps most serious concern we have about the national child care program is that much of it is based on a questionable and worrisome ideology that states that, whether or not we like it, capitalism rules and it is the government's role to ensure that all of its citizens are brought into the fold for their own good. We see this national child care program not as benign and neutral assistance on the part of the government, but rather as a subtle yet powerful force changing the landscape of family life in Canada.

endroit qui, pour le moins, ne fonctionne pas très bien si l'on considère que 30 p. 100 des élèves abandonnent l'école chaque année en Ontario, et que le Canada présente un taux d'analphabétisme fonctionnel de 42 p. 100.

Le ministre Dryden et moi-même avons discuté du problème des écoles qui ne réussissent pas à aider les parents dans leur rôle principal d'éducateurs. J'admire son optimisme quand il a dit que ce type de nouveau système pourrait aider les parents, car ils pourraient communiquer avec les éducateurs du service de garde à la fin et au début de la journée. Je lui ai dit que ses propos étaient empreints d'un idéalisme naïf car ça ne se produit jamais dans les écoles. À Toronto en particulier, on est en train d'adopter très rapidement le modèle scolaire. On est en train de rénover 10 classes d'écoles de secteurs mal desservis, autrement dit des secteurs à faible revenu. Cela m'inquiète beaucoup. Ce sont les écoles des secteurs à faible revenu, dans lesquelles j'ai enseigné, qui réussissent le moins bien à faire participer les parents et à leur dire qu'ils comptent vraiment. En fait, l'attitude envers les parents est trop souvent de dire, comme l'a reconnu M. Dryden : « C'est moi l'expert. Il est absolument impossible que vous sachiez comment éduquer votre enfant. »

Nous prévoyons un taux de décrochage encore plus élevé. Un éducateur très connu de Toronto a déclaré :

J'ai de fortes réserves à propos de la tendance croissante à institutionnaliser les enfants le plus tôt possible et à les maintenir dans cette situation le plus longtemps possible. C'est une tendance alarmante et, en tant qu'enseignant, j'en constate les effets négatifs chaque jour — les enfants ne savent pas qui ils sont! Ces enfants souffrent d'épuisement scolaire à 12 ou 13 ans. En neuvième année, la moitié d'entre eux ont perdu tout intérêt pour l'apprentissage. Ils en ont assez d'être des singes savants. On leur a volé leur enfance et ils le savent. Plus tôt on intègre les enfants à un processus institutionnel quelconque, plus tôt ils se fatiguent et perdent tout intérêt pour ce processus. C'est une piètre récolte que nous aurons, parmi cette génération surinstitutionnalisée et surprogrammée. J'estime que l'incidence accrue de cas de dépression et de toxicomanie à la fin de l'adolescence vient en partie du fait que les enfants sont trop stressés et insuffisamment entourés par des établissements d'État qui prétendent répondre à leurs besoins.

Michael Reist est le directeur du département d'anglais à l'école secondaire catholique Robert F. Hall à Caledon East, en Ontario. Il enseigne l'anglais au secondaire depuis 22 ans et c'est un orateur exceptionnel.

Notre dernière réserve, et probablement la plus grande, à propos du programme national de garderie est qu'il repose surtout sur une idéologie douteuse et inquiétante selon laquelle, que nous le voulions ou non, le capitalisme est roi et c'est le rôle du gouvernement de veiller à ce que tous les citoyens entrent dans le moule, pour leur propre bien. Nous considérons ce programme national non comme une aide gouvernementale bienveillante et neutre, mais plutôt comme une influence subtile mais puissante qui modifie le contexte de la vie familiale au Canada.

Let it be clear that this national daycare model is predicated in part on workfare-like notions. The federal government has done nothing to distance itself from the Quebec daycare model and has in fact praised it and touted it as something for the rest of Canada. If it is not known to all here, it should be, that there was a mother's workfare component to the Quebec plan, which no one denies. Not only were benefits reduced for needy families, thus forcing low-income mothers to work longer hours to make up for lost family benefits, but mothers on welfare were told that one of their employment options was to become a home child care provider themselves.

This phenomenon has been detailed in documents and editorials and, most ominously, it is a principle that pervades the polemic economists Gordon Cleveland and Michael Krashinsky wrote entitled, *Fact and Fantasy: Eight Myths about Early Childhood Education and Care*, which is known to have influenced the Liberal government's national child care program. These two economists, who we respectfully suggest should stick to their day jobs, state unequivocally that the economy, mothers, families and children will all and always be better off if both parents are in the work force. It is well known that Krashinsky has long been a proponent of workfare and appears now to want to extend related principles to mothers of young children, even those who are not receiving welfare payments. In short, he sees universal daycare as the means by which to propel women into far greater workforce participation.

Without being cynical, I would like to know whether his oft-quoted two-for-one return on child care investment includes savings the government would reap from not having to pay out family benefits because both parents would be in the paid work force. We are just asking.

Furthermore, there is precedent for this kind of "rob Peter to pay Paul" policy. Ontario, along with other provinces, currently claws back the national child benefit supplement when providing families in their province with government assistance. Perhaps instead of the federal government ensuring that daycare dollars be spent only on regulated, government-controlled care, as they are now demanding, they should instead ensure that the provinces guarantee that the offer of "free daycare" does not result in the clawing back of even more family benefits.

It is this aspect of the national child policy more than any other that we are diligently and successfully bringing to the attention of the Canadian media. Word is getting out that there is far more of a "back story" to this daycare plan than most Canadians are led to believe. It is to this point in particular that we ask you to give particular attention.

Précisons que ce modèle national de garderies repose en partie sur des notions qui s'apparentent à la mise au travail des assistés sociaux. Le gouvernement fédéral n'a rien fait pour prendre ses distances par rapport au modèle québécois de garderies; au contraire, il l'a louangé et présenté comme la solution pour le reste du Canada. Pour ceux ici qui ne le sauraient pas, je précise que le régime québécois comporte un volet de mise au travail des mères que personne ne nie. Non seulement les prestations des familles dans le besoin ont été réduites, ce qui a forcé les mères à faible revenu à travailler de plus longues heures pour compenser la perte de prestations familiales, mais les mères qui recevaient de l'aide sociale se sont fait dire que l'une des possibilités d'emploi qui s'offraient à elles était d'ouvrir elles-mêmes une garderie en milieu familial.

Ce phénomène a été décrit dans des documents et des éditoriaux et, surtout, c'est un principe omniprésent dans le réquisitoire que les économistes Gordon Cleveland et Michael Krashinsky ont intitulé *Fact and Fantasy: Eight Myths about Early Childhood Education and Care*, dont on sait qu'il a influencé le programme national de garderie du gouvernement libéral. Ces deux économistes qui, sans vouloir leur manquer de respect, devraient s'en tenir à leur profession, déclarent sans ambages que l'économie, les mères, les familles et les enfants se porteront toujours et tous mieux si les deux parents travaillent. On sait depuis longtemps que M. Krashinsky est un défenseur de la mise au travail des assistés sociaux, et il semble maintenant vouloir appliquer des principes semblables aux mères des jeunes enfants, même à celles qui ne reçoivent pas d'aide sociale. En résumé, il considère les services universels de garderie comme le moyen de faire participer davantage les femmes à la population active.

Sans faire preuve de cynisme, j'aimerais savoir si son fameux rendement de 100 p. 100 sur l'investissement dans les garderies tient compte des économies que le gouvernement réaliserait en ne versant pas de prestations familiales parce que les deux parents travaillent. C'est une simple question que je pose.

En outre, cette politique qui consiste à « enlever à un pour donner à l'autre » n'est pas inédite. Actuellement, l'Ontario, à l'instar d'autres provinces, récupère le supplément national de prestations pour enfants lorsqu'elle fournit de l'aide gouvernementale aux familles de la province. Au lieu de veiller à ce que l'argent consacré aux services de garderie ne soit dépensé que dans des établissements réglementés et gérés par l'État, comme il l'exige à l'heure actuelle, le gouvernement fédéral devrait peut-être voir à ce que les provinces garantissent que les services de garderie « gratuits » ne leur donnent pas une occasion de récupérer encore plus de prestations familiales.

C'est sur cet aspect de la politique nationale sur les enfants, plus que sur tout autre, que nous attirons avec autant d'empressement et de succès l'attention des médias canadiens. Il est de plus en plus connu que ce régime de garderie cache bien davantage que ce qu'on voudrait faire croire aux Canadiens. C'est à cet aspect que nous vous demandons d'accorder une attention particulière.

I think the Canadian public would be somewhat aghast to discover that the Senate thought it appropriate to green light a program that, far from just responding to how we now live, which is what Mr. Dryden wants to do, may proactively alter and limit the choices families now exercise.

Is it better to have both parents in low-income families work outside the home, or is it better to support them to do the best job they can as parents, especially when the only other option is to have the children in a state-run school, a system that historically and currently is skewed against low-income families.

When we are suffering, in the words of Gabor Mate, from the rage of the "unparented teen," is it wise to have government policy skewed toward encouraging parents to spend even less time at home?

Is it wise or even ethical for government to take such an interventionist role in determining the course of family life in Canada?

These questions represent a sincere desire to discuss how we can best deliver family policy that results in health and well-being for all. In fact, that is the greatest problem with this national child care program, the fact that it is a piecemeal bit of policy not residing in an overall national family program that the country desperately needs. The long-time daycare advocates paid by the government probably mean no malice when they push for daycare and daycare alone, but it must be recognized that many of them started this crusade decades ago when daycare was thought to be the answer to women entering the paid workforce. We now know, though, that sound family policy means so much more than just daycare. It is often said we should emulate Sweden, France and other countries. Although one should question the relative value of emulating another country instead of just improving our own, if we were to copy these countries, we should do so in a big way.

The social programs of many European countries include much longer parental leaves, less work hours, longer holidays, financial support for parents looking after their children in the home, greater support for the costs of higher education and, most notably, countries such as Sweden benefit from a much flatter income distribution.

What about affordable housing? My top student, a six-year-old, came from an award winning co-op housing complex that provided great stability for the family. Bring on universal daycare if you want, but bring it with all the accompanying social supports necessary to make it work. Otherwise, we will suffer from a tunnel vision social policy that would be similar to issuing everyone with shiny new tires but forgetting to give them the car to go with it.

We are not alone in our belief that choice, parental control and more comprehensive child care and family policies are what Canadians need. Alberta and New Brunswick have both declined

Je pense que le public canadien serait estomaqué de découvrir que le Sénat a jugé opportun d'approuver un programme qui, loin de simplement répondre à notre nouveau mode de vie — et c'est là ce que M. Dryden veut faire — pourrait en fait changer et limiter les choix que les familles font actuellement.

Est-il préférable que les deux parents de famille à faible revenu travaillent à l'extérieur, ou de leur donner du soutien pour qu'ils jouent le mieux possible leur rôle de parents, surtout quand la seule autre option consiste à confier les enfants à un système scolaire d'État, un système qui a toujours été et qui continue d'être défavorable aux familles à faible revenu?

À une époque où nous subissons, selon Gabor Mate, la rage des adolescents livrés à eux-mêmes, est-il sage d'appliquer des politiques gouvernementales qui incitent les parents à passer encore moins de temps à la maison?

Est-il sage, voire éthique, pour un gouvernement de jouer un tel rôle interventionniste et de déterminer l'orientation de la vie familiale au Canada?

Ces questions témoignent d'un désir sincère de discuter du meilleur moyen d'administrer la politique de la famille de manière à assurer la santé et le bien-être de tous. En réalité, c'est la plus grande faille de ce programme national de garderie, le fait qu'il s'agit d'une politique isolée qui ne cadre pas avec le programme national pour la famille dont le pays a tellement besoin. Les défenseurs de longue date des garderies qui sont à la solde du gouvernement ne voient probablement aucun mal à promouvoir les garderies et seulement elles, mais il faut admettre que beaucoup d'entre eux ont lancé cette croisade il y a des décennies, quand on croyait que la garderie répondrait aux besoins des femmes qui souhaitaient entrer sur le marché du travail. Pourtant, nous savons maintenant qu'une saine politique de la famille comprend beaucoup plus que des services de garde. On entend souvent dire que nous devrions imiter la Suède, la France et d'autres pays. On devrait s'interroger sur l'utilité d'imiter ce que font les autres pays plutôt que d'améliorer ce que se passe dans le nôtre, mais si nous devons les imiter, évitons les demi-mesures.

Les programmes sociaux de beaucoup de pays européens comprennent des congés parentaux beaucoup plus longs, moins d'heures de travail, des vacances annuelles plus longues, un soutien financier pour les parents qui s'occupent de leurs enfants à la maison, un meilleur soutien financier pour les études supérieures et, surtout, dans des pays comme la Suède, une distribution plus égale du revenu.

Qu'en est-il du logement abordable? Mon meilleur élève, un enfant de six ans, vient d'une coopérative d'habitation qui a remporté des prix, et qui offre une grande stabilité à la famille. Offrez des services de garde universels si vous le voulez, mais offrez aussi le soutien social nécessaire pour que tout cela fonctionne. Autrement, nous subirons les conséquences d'une politique sociale bornée qui équivaudrait à offrir des pneus neufs à quelqu'un qui n'a pas de voiture.

Nous ne sommes pas les seuls à croire que les Canadiens ont besoin de choix, de contrôle parental et de politiques plus complètes sur les garderies et sur la famille. L'Alberta et le

to take the money the federal government has to offer if it means that they have to limit the choices parents most naturally want to make for their children.

What do we want from universal daycare? What should a comprehensive family policy look like? Should the government be allowed to intervene so profoundly to change the course of family life, or should it be neutral and responsive, serving instead to improve the current condition of its citizens?

Those of us in the growing choice movement are becoming increasingly vocal that the money allocated for child care should not be released to the provinces until these and other related issues are addressed.

Finally, I mentioned that I felt Minister Dryden truly had the interests of Canadian children at heart. I have also had the opportunity to talk with Conservative MPs Rona Ambose and Barry Devolin and know that they too want what is best for families. That is a rare opportunity for us all to be engaged in much needed debate on what we want a Canadian family policy to look like. What a wonderful chance for bureaucrats, elected officials and Canadian citizens to sit down together with the goal of developing family policies for the 21st century, ones that will improve the daily lives of all its citizens now and for years to come.

The Chairman: Thank you very much for an excellent presentation. A number of senators would like to ask questions about what you have said. I will start with Senator Stratton from Manitoba.

Senator Stratton: I have grandchildren who are in one form or another being looked after by nannies or variations thereof simply because they cannot get into daycare.

Ms. Tennier: Good for them, by the way.

Senator Stratton: This is simply because they are able to afford it.

Ms. Tennier: Daycare is the fifth choice of parents. Do not think for a second that they are in inferior care. We want everybody to be able to afford every kind of choice.

Senator Stratton: If I could make my point, I would appreciate it.

Their parents have decided how their children should be looked after. I fundamentally believe that choice should be there. That is why I cannot fathom why we would go to a Big Brother system like the one that is being proposed. In my view, it is elitist to say, "Thou shall do this, and thou shall not have any other choice."

I am particularly concerned about those people who cannot access, even if they wanted to, this system. I made that point to the minister. What about those people in rural Canada who cannot access this system? He did not have an answer.

Nouveau-Brunswick ont toutes deux refusé de prendre l'argent qu'offre le gouvernement fédéral si, pour y avoir droit, elles doivent limiter les choix que les parents sont le plus susceptibles de faire pour leurs enfants.

Qu'attendons-nous d'un service de garde universel? À quoi devrait ressembler une politique familiale complète? Le gouvernement devrait-il pouvoir intervenir de manière aussi fondamentale pour changer l'orientation de la vie familiale, ou devrait-il se montrer neutre et souple, et s'occuper d'abord d'améliorer la situation actuelle des citoyens?

Nous sommes de plus en plus nombreux à réclamer des choix et nous affirmons de plus en plus fort que l'argent alloué aux services de garde ne devrait pas être transféré aux provinces tant que ces questions et d'autres n'auront pas été réglées.

Enfin, j'ai dit avoir l'impression que le ministre Dryden avait l'intérêt des enfants canadiens à cœur. J'ai aussi eu l'occasion de m'entretenir avec les députés conservateurs Rona Ambose et Barry Devolin, et je sais qu'ils souhaitent que les familles reçoivent ce qu'il y a de mieux. Nous avons tous la rare chance de participer à un débat essentiel sur la forme à donner à la politique canadienne sur la famille. Quelle belle occasion pour les fonctionnaires, les élus et les citoyens canadiens d'élaborer ensemble la politique familiale du XXI^e siècle, une politique qui améliorera la vie quotidienne de tous les citoyens, maintenant et dans les années à venir!

Le président : Merci pour votre excellent exposé. Plusieurs sénateurs voudraient vous interroger sur ce que vous avez dit. Nous allons commencer par le sénateur Stratton, du Manitoba.

Le sénateur Stratton : J'ai des petits-enfants qui sont d'une manière ou d'une autre confiés à des bonnes d'enfants ou qui reçoivent des services de ce genre parce qu'ils ne peuvent pas aller à la garderie.

Mme Tennier : Tant mieux pour eux, en fait.

Le sénateur Stratton : C'est simplement parce qu'ils peuvent se le permettre.

Mme Tennier : La garderie représente le cinquième choix des parents. N' imaginez pas un seul instant qu'ils reçoivent un service de qualité inférieure. Nous voulons que tout le monde puisse se permettre chacun des choix.

Le sénateur Stratton : Si je pouvais finir, je vous en serais reconnaissant.

Leurs parents ont choisi quels services leurs enfants allaient recevoir. Je suis convaincu que ce choix doit exister. C'est pourquoi je ne peux imaginer pourquoi nous adopterions un système du genre « Big Brother » comme celui qu'on nous propose. À mon avis, il est élitiste de dire : « Voici ce que vous devez faire et vous n'aurez pas d'autre choix. »

Je suis particulièrement inquiet pour les gens qui n'ont pas accès à ce système, même s'ils le veulent. J'ai demandé au ministre ce qu'il ferait pour les gens qui vivent en région rurale et qui n'ont pas accès à ce système. Il n'a pas pu me répondre.

Can you explain to me and this table what you think we should do with respect to those parents in rural Canada who want choices?

Ms. Tennier: Our policy is called "ARC." 'A' stands for awareness. We support a big public awareness campaign for parenting. Kirstin Doull, special assistant to Ken Dryden, says this is a theme they are hearing over and over again. 'R' is respect for choices, and 'C' is cash. It is very simple; it is very deregulated.

I do not know why we would even think of going to this Big Brother model. Give the parents the cash. They will be able to make their own arrangements, because the arrangements exist right now. There is no child care shortage. The only shortage is in the money parents have available to them to make their own choices.

If you give them enough cash, they can make an arrangement with their neighbour or get a nanny. In fact, if you look on the Toronto Children Services website, there are X number of vacancies and X number of waiting lists, and it comes out to zero.

There are so many regulations and limitations. If you are depending on a subsidy, you could have Mary Poppins living beside you, but if she is not licensed, then you cannot access Mary Poppins. It is such an inefficient, overly regulated system, and it is one that we vehemently oppose.

Senator Stratton: When you talk to people from rural areas who work, they are essentially being forced to hire somebody to look after their kids during the day and pay them under the table. In other words, they do not get any tax breaks whatsoever.

Ms. Tennier: Why is that?

Senator Stratton: It is simply because the child care worker does not want to report the income. If they do, they would have to charge more. In other words, the charge for child care would skyrocket because they would have to pay tax on it. These workers are being paid cash under the table, and this policy would aggravate the situation rather than face up to the reality that this is happening and deal with it in a realistic fashion, like using tax credits. Would you not agree?

Ms. Tennier: That is right. We are actually talking about a universal benefit. The whole point here is this policy should not happen. I do not want to see some mother making \$20,000 a year at Tim Horton's going home at 6:00 o'clock at night, with no Cinderella there to clean up her house, and she now has to deal with her children and make dinner and help them with their homework.

This will become a two-tiered system. Let us keep it one tier, but keep the tier in the control of the parents. This is why we feel it will become a federal issue, because we are talking change in taxation policy.

Pouvez-vous nous expliquer ce que vous croyez que nous devrions faire pour les parents des régions rurales qui veulent des choix?

Mme Tennier : Nous avons une politique en trois volets. Il y a d'abord la sensibilisation. Nous sommes favorables à une grande campagne de sensibilisation du public sur les responsabilités des parents. Kirstin Doull, adjointe spéciale de Ken Dryden, dit que c'est un thème qui est constamment évoqué. Nous préconisons aussi le respect des choix, puis le financement. Ce que nous proposons est très simple et très déréglementé.

Je ne comprends pas pourquoi nous envisagerions même d'adopter ce modèle du « Big Brother ». Donnons l'argent aux parents. Ils pourront prendre leurs propres dispositions, parce que les possibilités existent. Il n'y a pas de pénurie de services de garde. La seule pénurie, c'est celle des moyens financiers dont disposent les parents pour faire leur choix.

Si nous donnons suffisamment d'argent aux parents, ils peuvent prendre des dispositions avec un voisin ou embaucher une bonne d'enfants. En fait, si vous consultez le site Web des Toronto Children Services vous constaterez qu'il y a X places libres et X noms sur la liste d'attente, et que les deux s'annulent.

Il y a tellement de règlements et de limites. Si vous dépendez de subventions, vous pourriez vivre à côté de Mary Poppins, mais à moins qu'elle détienne un permis, vous ne pourriez pas lui confier vos enfants. C'est un système inefficace et surréglementé, et nous nous y opposons farouchement.

Le sénateur Stratton : Les gens qui vivent en milieu rural et qui travaillent sont forcés d'embaucher quelqu'un pour s'occuper de leurs enfants pendant le jour, et ce qu'ils paient n'est pas déclaré au fisc. Autrement dit, ils n'obtiennent aucun allègement fiscal.

Mme Tennier : Pour quelle raison?

Le sénateur Stratton : C'est simplement parce que la personne qui garde les enfants ne veut pas déclarer son revenu. Si elle le faisait, elle devrait demander un salaire plus élevé. En d'autres mots, le coût des services de garde deviendrait beaucoup trop élevé parce que les fournisseurs devraient payer des impôts. Ces gens travaillent au noir, et cette politique aggraverait la situation plutôt que d'en reconnaître la réalité et d'y faire face avec bon sens, par exemple en octroyant des crédits d'impôt. N'êtes-vous pas d'accord?

Mme Tennier : Oui. Ce que nous proposons, en fait, c'est une prestation universelle. Ce programme devrait être abandonné. Je ne veux pas voir une mère, qui gagne 20 000 \$ par année chez Tim Horton et qui n'a personne pour l'aider à faire son ménage, arriver chez elle à 18 heures, s'occuper de ses enfants, préparer le dîner, les aider à faire leurs devoirs.

Nous allons nous retrouver avec un système à deux paliers. Or, nous devons privilégier un système à palier unique, mais dont le contrôle est assuré par les parents. À notre avis, cette question va devenir un enjeu fédéral parce qu'elle implique des changements dans la politique fiscale.

We propose two things. First, there should be a universal benefit. Basically, if you have a kid, you get cash. Second, you get a sliding benefit for child care. That child care can be given to the parent, a third party or a combination of both, but you have to be registered. Even the parent must be registered to keep this above the black market. There are very simple ways of making this work.

Look at Quebec. Do you want to inflict this on the rest of Canada? The stories that we hear from people there are just unbelievable. My father used to work for FERA. There was great government intervention then, and now there is no government intervention with trade. Somehow with family policy, we have gone the other way.

A lot of Canadians are going to be moving. I have three sisters out of the country. We all have university degrees. Two of them are in the States. One of the fellows I work with has four brothers and three of them are in the States. They cannot stand the socialist drift. This is almost right-wing socialism. I will not use the F-word, but it is really scary stuff. It is not the four-letter F word. It is seven letters.

The Chairman: We are running out of time. I would like to go next to Senator Tkachuk.

Senator Tkachuk: I am a proponent of choice in child care. I am in favour of daycare controlled by the parents. The idea you are proposing, it is more like a tax credit system where there is a credit on your taxation?

Ms. Tennier: Yes. You have to be careful. They must be refundable tax credits, because we want to eliminate discrimination. We have a regressive system now, because when you have a child care expense deduction, obviously the more income you have, the greater you get back. We want to eliminate that kind of thing. It must be a direct credit.

Again, we think families need a bit more money, but let us just talk about the child care part. The parent would get a direct credit. I have worked from the home. I had a small business in the house, so I had a babysitter take my child out. I have been a full-time working mom. This is not about advocating everybody going back to white picket fences. The point is that you can use the credit as you see fit. For me, the best thing was I wanted to be with my child, but he needed to be brought to the nursery school. I made my own arrangements. We can keep it within the tax system.

Australia has something called registered child care. It does not mean licensed. I do not want to get into licensing. They think they can go around licensing all the home child care providers. That is a horror show. There is a document that says it would cost hundreds of thousands of dollars, and then there is a false sense that the home is safe if it is licensed. Parents are the regulators. If you do not know well enough that that is good child care, you should not be a parent. However, you do have to be registered to keep it outside of the black market.

Nous proposons deux choses. D'abord, une prestation universelle : si vous avez un enfant, vous avez droit à de l'argent. Ensuite, une prestation pour enfants basée sur une échelle mobile. La prestation peut être versée à l'un des parents, à un tiers, ou les deux, mais il faut que la personne soit enregistrée. Même les parents doivent être enregistrés pour que tout se fasse dans les règles. Il existe des façons très simples d'y arriver.

Regardez ce qui se passe du côté du Québec. Voulez-vous imposer cette solution au reste du Canada? Les histoires que nous entendons de personnes vivant là-bas sont incroyables. Mon père travaillait pour le FERA. À l'époque, le gouvernement intervenait massivement dans le secteur du commerce. Aujourd'hui, cette intervention est inexistante. Assez curieusement, on a fait l'inverse dans le domaine de la politique familiale.

Beaucoup de Canadiens vont partir. J'ai trois soeurs qui vivent à l'étranger. Nous avons toutes des diplômes universitaires. Deux d'entre elles habitent aux États-Unis. Un de mes collègues a quatre frères, dont trois vivent aux États-Unis. Ils ne peuvent supporter ce virage socialiste, un virage que l'on peut presque qualifier d'extrême-droite. Je ne veux pas être alarmiste, mais je trouve tout cela extrêmement inquiétant.

Le président : Nous allons manquer de temps. J'aimerais maintenant céder la parole au sénateur Tkachuk.

Le sénateur Tkachuk : Je suis en faveur du libre choix en matière de garde d'enfants. Je crois aussi que les services de garde devraient être réglementés par les parents. Ce que vous proposez, en fait, c'est un système de crédits d'impôt, n'est-ce pas?

Mme Tennier : Oui, mais attention. Il faut que les crédits d'impôt soient remboursables, parce que nous voulons éviter toute discrimination. Nous avons actuellement un système qui est régressif, car la déduction pour frais de garde d'enfants est fonction du revenu : plus celui-ci est élevé, plus le remboursement est important. Nous voulons éliminer ce genre de chose. Nous voulons un système de crédit direct.

Encore une fois, nous croyons que les familles ont besoin d'un peu plus d'argent, mais revenons à la garde d'enfants. Les parents obtiendraient un crédit direct. J'ai déjà travaillé de la maison. J'exploitais une petite entreprise, et j'avais une gardienne qui s'occupait de mon enfant. J'étais une mère qui travaillait à temps plein. Je ne prône pas un retour à cette formule. Ce que je dis, c'est que l'on devrait pouvoir utiliser le crédit comme bon nous semble. Je voulais rester avec mon enfant, mais j'avais besoin de quelqu'un pour l'accompagner à la garderie. Je me suis organisée. Nous pouvons trouver une solution à l'intérieur du régime fiscal.

L'Australie a ce qu'on appelle des services de garde autorisés. Cela ne veut pas dire qu'ils sont titulaires d'un permis. Je ne veux pas me lancer dans ce débat. Ils veulent attribuer un permis à tous les fournisseurs de services de garde en milieu familial. C'est une histoire d'horreur. D'après une étude, cette initiative coûterait des centaines de milliers de dollars et créerait un faux sentiment de sécurité. Ce sont les parents qui réglementent le tout. Si vous n'êtes pas en mesure de dire si le service de garde offert est de bonne qualité, vous ne devriez pas être parent. Toutefois, le service de garde doit être autorisé pour que tout se fasse dans les règles.

Senator Tkachuk: I agree with you, because I come from a province that is basically rural. There is absolutely no way a universal daycare system will be imposed on our province, despite what the present government thinks, unless it is a two-tiered system as we now have with hospitals, as we have with schools, as we have with almost every feature. We have centralized schools. We have hospitals in the big cities and no hospitals in the rural areas. Kids are getting up at 6 in the morning, getting on a bus, getting home at night after a 12-hour day, and they are not able to participate in school sports or anything like that.

These are the evils of centralization.

Ms. Tennier: The home care providers in your province in particular are being harassed. It is a bad scene in Saskatchewan. We have been hearing from two home care providers that started a group. It is really Draconian there right now.

Senator Tkachuk: I agree. I thank you for coming. I am very supportive of what you are trying to do.

Senator Eggleton: My understanding is that the ministry is trying to achieve quality regulated spaces as opposed to necessarily having institutionalized spaces. In fact, how the money is spent is really part of the agreement with each of the provinces.

Is your quarrel really not with the provinces in terms of how they spend the money or whether you think there is an over-institutionalization?

Would you have any quarrel with quality regulated spaces?

Ms. Tennier: Yes, we have quality regulated spaces, and those are called babysitters, home care providers and nannies. They are great, and it is the parents that regulate them. It is the parents that check their quality. I spent years in the system. There are abusive teachers. There is 30 percent drop-out.

Senator Eggleton: Is your quarrel not with the provinces?

Ms. Tennier: No, because Dryden — I am sure you know this — has only released it with great strings attached. It has to be spent. It cannot be given to the parents. This is why Alberta and New Brunswick have refused to take it. The quarrel is with Dryden. I had a good meeting with him. I am not saying I want to quarrel with him, but it is federal.

Senator Eggleton: Your proposal is to give this money to the parents. The Conservatives came up with a proposal in the last election that involved a \$2,000 credit, which would actually put about \$320 per child in the pockets of these parents, which is a small amount compared to the cost of daycare.

Ms. Tennier: That is right.

Senator Eggleton: What would you propose?

Le sénateur Tkachuk : Je suis d'accord avec vous, parce que je viens d'une province essentiellement rurale. Il est absolument hors de question qu'un système universel de garderies soit mis sur pied dans notre province, malgré ce que pense le gouvernement actuel, sauf s'il s'agit d'un système à deux paliers, comme on en retrouve dans le domaine de la santé, de l'éducation, ainsi de suite. Nous avons des écoles centralisées. Nous avons des hôpitaux dans les grandes villes, mais pas dans les régions rurales. Les enfants se lèvent à 6 heures du matin, montent à bord d'un autobus, reviennent le soir après une journée de 12 heures. Ils ne peuvent participer à des activités sportives à l'école ou autre chose du genre.

Ce sont-là les dangers de la centralisation.

Mme Tennier : Les exploitants de garderies familiales dans votre province sont victimes de harcèlement. Ce qui se passe en Saskatchewan est terrible. Deux d'entre eux ont mis sur pied un groupe. La situation là-bas est draconienne.

Le sénateur Tkachuk : C'est vrai. Merci d'être venue nous rencontrer. J'appuie vos efforts.

Le sénateur Eggleton : Je crois comprendre que le ministère essaie d'offrir des places dans des garderies réglementées de qualité, et non pas nécessairement dans des établissements publics. En fait, la façon dont l'argent est dépensé fait partie intégrante de l'entente conclue avec chacune des provinces.

N'est-ce pas là, pour vous, le nœud du problème, c'est-à-dire la façon dont les provinces vont dépenser l'argent, ou encore le fait qu'on a trop recours aux établissements publics?

Êtes-vous contre l'idée d'avoir des places réglementées de qualité?

Mme Tennier : Nous avons déjà des places réglementées de qualité : elles sont offertes par les gardiennes, les exploitants de garderies familiales, les bonnes d'enfants. Ce sont des personnes merveilleuses, et ce sont les parents qui les réglementent, qui vérifient la qualité de leur travail. J'ai passé des années dans le milieu. Il y a des enseignants qui sont violents. Le taux de décrochage est de 30 p. 100.

Le sénateur Eggleton : Vous n'en voulez pas aux provinces?

Mme Tennier : Non, parce que les conditions fixées par M. Dryden — je suis certaine que vous le savez — sont très strictes. L'argent doit être dépensé et non pas versé aux parents. Voilà pourquoi l'Alberta et le Nouveau-Brunswick ont refusé l'offre. La source du problème, c'est M. Dryden. Je l'ai rencontré et nous avons eu une bonne discussion. Je ne veux pas m'en prendre à lui, mais il s'agit bien d'un programme fédéral.

Le sénateur Eggleton : Vous proposez qu'on donne l'argent aux parents. Les Conservateurs ont proposé, pendant la dernière campagne électorale, le versement d'un crédit de 2 000 \$, ce qui équivaut à environ 320 \$ par enfant. Ce n'est pas beaucoup quand on compare cela aux frais de garderie.

Mme Tennier : C'est vrai.

Le sénateur Eggleton : Que proposez-vous?

Ms. Tennier: We are working with some economists to come up with a number quite a bit greater than the Conservatives. I have actually been told by some Conservatives that they realize that that just is not good enough.

Senator Eggleton: I am told that their program would have cost \$9.3 billion over four years. That is twice the amount of money we are talking about for Mr. Dryden's proposal.

Ms. Tennier: No, Mr. Dryden's proposal will cost considerably more than they are suggesting. That is just the beginning of it.

Senator Eggleton: How much will yours cost?

Ms. Tennier: We will say whatever yours will cost; we will go just go \$1,000 or \$2,000 a year less. Suppose it costs \$10,000 to put a kid in universal daycare. As you know, you are supposed to be able to do it even if both parents are not working. As you can do in Quebec, you are supposed to be able to drop your kid off even if you are not working. That will be at least \$10,000, so we are saying anywhere up to \$10,000.

Senator Eggleton: If you do not know how much it will cost, how do you know it can be effective?

Ms. Tennier: In what way?

Senator Eggleton: You do not have a viable costing program, so how do you know it can be effective in terms of meeting the needs of people who have their children in daycare because they have to work?

Ms. Tennier: I do not really understand your question. Do you mean effective as care or cost effective?

Senator Eggleton: You agreed that the \$320 of the Conservative program last time would not meet the needs.

Ms. Tennier: Right.

Senator Eggleton: But you do not know where yours will come out.

Ms. Tennier: Right now, the CCED that families receive is around \$2,000. When you claim your \$7,000 per child, it works out on average to about \$2,000. Lower income families on average in Ontario get a \$4,000 subsidy. If you want to do the subsidy, four plus two is six, so we will go somewhere between six and 10. We are non-partisan. We have people from Liberals, Conservatives and NDP in our group. Everybody keeps saying the Conservatives have to come up with their number. Well, Dryden is on record many times as saying that he has no idea how much this will cost. This really should not be so partisan. We should all be sitting down and saying, what is it that we want? In fact, when people write emails to our group and write us letters, they say, "We do not understand this. What is this about?" We

Mme Tennier : Nous travaillons avec quelques économistes en vue d'arriver à un montant qui serait largement supérieur à celui des Conservateurs. Certains Conservateurs m'ont dit que cette somme n'était pas suffisante.

Le sénateur Eggleton : On me dit que leur programme aurait coûté 9,3 milliards de dollars sur quatre ans. C'est deux fois plus que ce que propose M. Dryden.

Mme Tennier : Non, la proposition de M. Dryden va coûter beaucoup plus. Ce que nous voyons là n'est qu'un début.

Le sénateur Eggleton : Combien la vôtre va-t-elle coûter?

Mme Tennier : Nous allons prendre vos chiffres, et retrancher de ce montant 1 000 \$ ou 2 000 \$ par année. Supposons qu'il en coûte 10 000 \$ pour placer un enfant dans un service universel de garderie. Comme vous le savez, vous êtes censés être en mesure de le faire même si les deux parents ne travaillent pas. Au Québec, vous devez être en mesure d'amener votre enfant à la garderie même si vous ne travaillez pas. Cela représente une dépense d'au moins 10 000 \$. Nous estimons que notre programme, lui, va entraîner des frais allant jusqu'à 10 000 \$.

Le sénateur Eggleton : Si vous ne savez pas combien va coûter votre programme, comment pouvez-vous savoir s'il va être efficace?

Mme Tennier : Pardon?

Le sénateur Eggleton : Si vous n'avez pas de modèle viable pour calculer les coûts, comment pouvez-vous savoir si la solution que vous proposez est efficace, qu'elle répond aux besoins des personnes qui utilisent des garderies parce qu'elles doivent travailler?

Mme Tennier : Je ne comprends pas vraiment la question. Voulez-vous dire efficace en tant que service de garde, ou rentable?

Le sénateur Eggleton : Vous avez dit que les 320 \$ prévus par le programme des conservateurs ne suffisaient pas.

Mme Tennier : C'est exact.

Le sénateur Eggleton : Mais vous ne savez pas combien va coûter votre proposition.

Mme Tennier : À l'heure actuelle, la DFGE que reçoivent les familles est d'environ 2 000 \$. Quand vous réclamez 7 000 \$ par enfant, vous touchez, en moyenne, à peu près 2 000 \$. Les familles à faible revenu en Ontario reçoivent, en moyenne, 4 000 \$. Si on fait le calcul, 4 + 2 donne 6, on arrive à un chiffre qui se situe entre 6 000 et 10 000 dollars. Nous sommes impartiaux. Nous comptons, dans notre groupe, des libéraux, des conservateurs, des néodémocrates. Tout le monde insiste pour dire que les conservateurs doivent bonifier leur programme. M. Dryden a dit à de nombreuses reprises qu'il n'a aucune idée de ce que le programme allait coûter. Il ne faudrait pas en faire une question partisane. Nous devrions nous réunir et décider, ensemble, ce que nous voulons. En fait, quand les gens nous envoient des courriels,

think we found a bit of a smoking gun. I can be cynical, but I will not be naive. We think it is about reformulating some family life in Canada. But this whole thing is not ready to be unleashed. They are starting to refurbish ten rooms in schools in Toronto.

The Chairman: You have told us that before. The hour is getting late. Please keep your answers short. You have told us those things before, and it is on the record.

Ms. Tennier: I was used to testifying at that the House of Commons committee where they just yelled at me to stop, so you can go ahead. I did not realize you would be so polite to wait for me to stop talking.

The Chairman: We do not yell here, but I have two more senators who do want to ask questions, and we do not have a lot of time. I would ask that you listen to the question and then answer it briefly.

Senator Ringuette: When you say that parents would have to register, is that registry similar to the gun registry? You said parents would have to register.

Senator Stratton: That is a wonderful example.

Senator Ringuette: What kind of registry are you talking about?

Ms. Tennier: I have had a small business. You have to have a GST and PST. In the province of Ontario, it is that simple. It is a registration number. You fill out a form.

Senator Ringuette: We would have to add to the current bureaucracy that we have in order for parents to be registered.

Ms. Tennier: No, it would be a simple little check-off box on your income tax form, about a millionth of what the bureaucracy would be if we have universal daycare.

Senator Ringuette: You have made a very strong statement about the Quebec child care system. That is absolutely unacceptable unless you can provide to us credible expert opinion saying that that system does not satisfy the needs of kids in Quebec. I am not from Quebec. I am from New Brunswick, the neighbouring province at the border of Quebec. Where do you live?

Ms. Tennier: Toronto.

Senator Ringuette: That is quite a ways away. I live at the border of Quebec, and I have a lot of family with young kids living in Quebec. They have a terrific system there. Therefore, your argument has to be substantiated by experts in order to be stated at a Senate committee. The people of Quebec would take to the streets to keep the system that they have. My question is: Do you have a substantive expert evaluation of the Quebec system in order to substantiate the remarks that you made in regard to the Quebec system?

des lettres, ils disent « Nous ne comprenons pas. De quoi s'agit-il? Nous pensons avoir découvert la vérité. Je suis peut-être cynique, mais pas naïve. On cherche à redéfinir la vie familiale au Canada. Il est toutefois encore trop tôt pour en parler. On a commencé à réaménager dix salles dans des écoles à Toronto.

Le président : Vous l'avez déjà dit. Il se fait tard. S'il vous plaît, soyez brève. Vous nous avez déjà dit tout cela. C'est consigné au compte rendu.

Mme Tennier : Habituellement, les membres du comité de la Chambre me crient d'arrêter. Vous pouvez faire la même chose. Je ne m'attendais pas à tant de politesse de votre part.

Le président : Ici, personne ne crie. Toutefois, il y a deux autres sénateurs qui souhaitent vous poser des questions et il ne reste plus beaucoup de temps. Je vais vous demander d'écouter la question et ensuite d'y répondre brièvement.

Le sénateur Ringuette : Vous dites que les parents doivent s'enregistrer. Est-ce que vous faites allusion à un registre similaire à celui des armes à feu? Vous avez dit que les parents devaient s'enregistrer.

Le sénateur Stratton : Quel bel exemple.

Le sénateur Ringuette : Quel genre de registre proposez-vous?

Mme Tennier : J'ai déjà été propriétaire d'une petite entreprise. Vous devez payer la TPS et la TVP. En Ontario, les formalités sont très simples. On vous attribue un numéro. Vous devez remplir un formulaire.

Le sénateur Ringuette : Il faudrait ajouter aux formalités bureaucratiques déjà lourdes pour que les parents puissent s'enregistrer.

Mme Tennier : Non, il suffirait de cocher une case sur la déclaration de revenus, ce qui représenterait un millionième des formalités bureaucratiques qu'il faudrait remplir si nous avions un régime universel.

Le sénateur Ringuette : Vous avez été très sévère à l'égard du système de garderies du Québec. C'est totalement inacceptable, à moins que vous n'ayez des avis d'experts crédibles selon lesquels le système ne répond pas aux besoins des enfants du Québec. Je ne viens pas du Québec, mais du Nouveau-Brunswick, la province voisine du Québec. Où habitez-vous?

Mme Tennier : À Toronto.

Le sénateur Ringuette : C'est très loin. Je vis près de la frontière du Québec, et j'ai beaucoup de parents avec de jeunes enfants qui vivent au Québec. Ils ont un système merveilleux. Par conséquent, vos arguments, lorsque vous les présentez à un comité sénatorial, doivent s'appuyer sur des avis d'experts. Les Québécois n'hésiteraient pas à descendre dans la rue pour défendre leur système. Ma question est la suivante : existe-t-il une étude sérieuse du système québécois, effectuée par des experts, qui corrobore vos dires?

Ms. Tennier: The work fare component, the cost overruns —

Senator Ringuette: Do you have any expert opinions that you can give us?

Ms. Tennier: Yes, I do. I have the document by Jocelyn Tougas. I can give it to you after.

Senator Ringuette: This witness has come and made some statements, and I am questioning some statements.

The Chairman: You have asked the question, and the witness has given an answer. The answer is that she has a paper with her and a document with her which is like the document you have requested. I will now ask the witness if she will make a copy of the document available. We will give to it the clerk of this committee. The clerk will circulate that document to all members of the committee. Do you have another question?

Senator Ringuette: Yes, I do. I remember when I was younger, there was a federal program that was called the child allowance. Vaguely, I remember that parents would get something like a \$33 or \$35 a cheque every month. I also remember that that program was cancelled by the Mulroney government.

What you are proposing in regards to giving cash is a similar kind of program, so you would like to see that put back in place?

Ms. Tennier: Yes.

Senator Mitchell: Ms. Tennier, I am trying to work out some of the logic here. Essentially, as Senator Eggleton said, there is some flexibility. The provinces can certainly negotiate a variety of different options. In fact, they do. I should mention as a point of fact that I believe that Alberta is in fact on the verge of signing an agreement, and Minister Forsyth has said so publicly.

The reason they have not signed yet is because they are still trying to work out not the kind of daycare but just the mechanism of accountability, who do they report to and how do they report? I do not want to weaken your argument.

Ms. Tennier: I spoke to her two weeks ago and I would say it is pretty much a 180 from what you are saying. She said she was holding out for choice.

Senator Mitchell: You are saying that what she said to the press is wrong? She is quoted in the press.

Ms. Tennier: I spoke to her on the phone.

Senator Mitchell: I was in the legislature with her and I would think most of the time she got it right in the press.

In any event, the options that this would address would be daycare spaces. The option that you are saying is forgotten is babysitting or nannies. Those are extremely expensive. You can provide a daycare space for much less money than a one-on-one home option. It might be that where we would shift some money to a family like yours or a family that has some substance, it would be helpful. They would get some money, but they would still pay for some of the nanny.

Mme Tennier : Le travail obligatoire, le dépassement des coûts...

Le sénateur Ringuette : Avez-vous des avis d'experts à nous fournir?

Mme Tennier : Oui. J'ai l'étude de Jocelyn Tougas. Je peux vous la remettre.

Le sénateur Ringuette : Ce témoin a fait des déclarations que je remets en question.

Le président : Vous avez posé la question, et le témoin y a répondu. Elle a une étude, un document en main qui correspond à ce que vous recherchez. Je vais lui demander de nous dire si elle peut nous fournir une copie de ce document. Nous allons le remettre au greffier du comité qui, lui, va se charger de le distribuer à tous les membres du comité. Avez-vous une autre question à poser?

Le sénateur Ringuette : Oui. Quand j'étais jeune, il y avait un programme fédéral d'allocations familiales. Je pense que mes parents recevaient 33\$ ou 35 \$ par mois. Je sais aussi que le programme a été annulé par le gouvernement Mulroney.

Vous proposez en fait un programme similaire. Aimerez-vous voir ces allocations rétablies?

Mme Tennier : Oui.

Le sénateur Mitchell : Madame Tennier, j'essaie de comprendre un peu votre raisonnement. Essentiellement, comme l'a dit le sénateur Eggleton, il y a une certaine souplesse. Les provinces peuvent négocier toutes sortes d'arrangements. En fait, c'est ce qu'elles font. Je tiens à mentionner que l'Alberta est sur le point de signer une entente. La ministre Forsyth l'a déclaré publiquement.

S'ils n'ont pas encore signé, c'est parce qu'ils essaient de s'entendre non pas sur le type de garderies, mais sur le mécanisme de reddition de comptes. À qui doivent-ils rendre des comptes, et comment? Je ne cherche pas à démonter votre argument.

Mme Tennier : Je lui ai parlé il y a deux semaines, et elle m'a dit tout le contraire. Elle insistait pour que la liberté de choix en matière de mode de garde soit assurée.

Le sénateur Mitchell : Vous laissez entendre que ce qu'elle a dit aux journalistes est faux? On cite ses propos dans la presse.

Mme Tennier : Je lui ai parlé au téléphone.

Le sénateur Mitchell : J'étais à l'assemblée législative avec elle. Je pense que, dans la plupart des cas, ses propos ont été cités correctement.

Quoi qu'il en soit, ce que propose ce programme, ce sont des places en garderie. Il y a une option qui, selon vous, a été oubliée : soit les gardiennes, les bonnes d'enfants. Ce sont des solutions qui coûtent très cher. La place en garderie coûte beaucoup moins que la garde à domicile. Il est vrai que, dans le cas d'une famille comme la vôtre, par exemple, cet argent pourrait être utile. La famille recevrait une certaine somme, mais il faudrait quand même qu'elle en utilise une partie pour payer la bonne d'enfants.

What about the single mother who has to work and does not have enough money to pay for daycare? I feel your passion about this and I know how deeply you care. What offends me ultimately is that we forget about these families that just cannot be families like you believe families to be.

Ms. Tennier: I do not know what part you did not get. I am here on behalf of low income families.

Senator Mitchell: How do they afford a nanny?

Ms. Tennier: A lot of people nanny share. That is better because you get age mixing which, from a pedagogical point of view, is something that daycare is sorely lacking.

Senator Mitchell: What about those who cannot?

Ms. Tennier: We are looking at a minimum of \$10,000 for daycare. Even at that, the OECD said most of our daycare is crummy. Let us talk about \$14,000 or \$15,000. We are saying take that money, give half of it to parents and let them join up with other families. There is a lot of home care where two or three children are taken in. They go to the drop-in centre. They take their kid to the grocery store which, my professor at the University of Toronto said, is where most kids learn how to read. This is for low-income families. We have to stop blasting them and telling them that they are too stupid and they have to put their kid in a daycare.

Senator Mitchell: I wish it were that easy. In my experience, as a parent, it just is not that easy to find people where they need to be.

Ms. Tennier: It should not be easy.

Senator Mitchell: What if it is impossible?

Ms. Tennier: It is not that impossible.

The Chairman: Ms. Tennier, on behalf of the committee I want to thank you very much for coming. You can tell by the questions that you have stimulated much interesting thought on a very important Canadian issue. Thank you for taking the time to prepare your brief, thank you for taking the time to make your presentation and, most of all, thank you for your responses to the questions.

Honourable senators, that concludes this session of the Standing Senate Committee on National Finance.

Senator Tkachuk: Mr. Chairman, since we have heard the other witness, I move that we move into clause-by-clause.

Senator Downe: I would like to move a motion as well that the bill be referred to the steering committee of this finance committee for further consideration for next course of action.

Senator Tkachuk: There is a motion on the floor. Can we deal with that?

Qu'en est-il de la mère célibataire qui doit travailler et qui n'a pas suffisamment d'argent pour envoyer son enfant à la garderie? Je sais que cette question vous tiens à cœur. Ce qui me choque, c'est que nous oublions les familles qui ne correspondent tout simplement pas à l'image que vous en faites.

Mme Tennier : Je ne sais pas quelle partie de mon discours vous échappe. Je représente les familles à faible revenu.

Le sénateur Mitchell : Comment arrivent-elles à se payer les services d'une bonne d'enfant.

Mme Tennier : De nombreuses personnes se partagent les services de bonnes d'enfants. C'est une bonne solution, car vous avez des enfants de tous les âges, chose qui, sur le plan pédagogique, fait cruellement défaut dans les garderies.

Le sénateur Mitchell : Et qu'en est-il des personnes qui ne peuvent se payer les services d'une bonne d'enfants?

Mme Tennier : Les services de garde vont coûter au moins 10 000 \$. D'après l'OCDE, la plupart de nos programmes de garderies laissent déjà à désirer. Disons qu'ils vont coûter autour de 14 000 \$ ou de 15 000 \$. Ce que nous proposons, c'est que l'on verse la moitié de cet argent aux parents pour qu'ils puissent s'organiser avec d'autres familles. Il y a beaucoup de garderies familiales qui accueillent deux ou trois enfants. Les parents amènent leurs enfants à la halte-garderie, ou encore à l'épicerie, un endroit où, d'après mon professeur à l'Université de Toronto, la plupart des enfants apprennent à lire. Je parle ici des familles à faible revenu. Nous devons arrêter de les critiquer, de dire qu'elles sont trop stupides, qu'elles doivent placer leurs enfants dans des garderies.

Le sénateur Mitchell : J'aimerais bien que ce soit si facile. D'après mon expérience de parent, il n'est pas si facile de trouver des gens où ils devraient être.

Mme Tennier : Ce ne devrait pas être facile.

Le sénateur Mitchell : Et qu'en est-il si c'est impossible?

Mme Tennier : Ce n'est pas si impossible que cela.

Le président : Madame Tennier, au nom du comité, je tiens à vous remercier infiniment d'être venue. On peut dire d'après les questions posées que vous avez suscité une réflexion approfondie sur un sujet d'intérêt canadien très important. Merci d'avoir pris le temps de préparer votre exposé, de venir faire cette présentation et, surtout, merci pour vos réponses aux questions.

Honorables sénateurs, ceci termine la séance du Comité sénatorial permanent des finances nationales.

Le sénateur Tkachuk : Monsieur le président, puisque nous avons entendu l'autre témoin, je propose que nous passions à l'étude article par article.

Le sénateur Downe : J'aimerais proposer une motion, et aussi que le projet de loi soit renvoyé au comité de direction du comité des finances aux fins d'examen de la suite à lui donner.

Le sénateur Tkachuk : Une motion a été déposée. Pouvons-nous la régler?

The Chairman: Honourable senator, it has been moved that the committee now move to clause-by-clause of this bill. Are you ready for the question?

Senator Stratton: Question.

Senator Downe: I would like a recorded vote, Chair.

Ms. Piccinin: The Honourable Senator Cowan.

Senator Cowan: Against.

Ms. Piccinin: The Honourable Senator Downe.

Senator Downe: Opposed.

Ms. Piccinin: The Honourable Senator Eggleton.

Senator Eggleton: Opposed.

Ms. Piccinin: The Honourable Senator Ferretti Barth.

Senator Ferretti Barth: Opposed.

Ms. Piccinin: The Honourable Senator Mitchell.

Senator Mitchell: Opposed.

Ms. Piccinin: The Honourable Senator Ringuette.

Senator Ringuette: Opposed.

Ms. Piccinin: The Honourable Senator Stratton.

Senator Stratton: For.

Ms. Piccinin: The Honourable Senator Tardif.

Senator Tardif: Opposed.

Ms. Piccinin: The Honourable Senator Tkachuk.

Senator Tkachuk: For.

Ms. Piccinin: Yeas 2, nays 7.

The Chairman: I declare that the motion has been defeated.

Senator Ringuette: Mr. Chairman, on Monday I sent an email to you as chair of this committee, copies to the steering committee informing you that I would like Minister Stronach to be called as a witness. The major issue we have been discussing tonight is child care, so I would propose that we invite Minister Dryden to appear before the committee. This is a very important issue. We should have the opportunity to hear and question the minister.

We heard a witness tonight who made very controversial statements. We need to hear all the facts.

The Chairman: Those motions will be put before the steering committee of this committee. The steering committee will analyze them and make a decision.

With respect to the first part of your statement, your email was sent to members of the steering committee, Senators Day, Downe, Eggleton and I, and we received it. As a result of that, we asked the clerk of the committee to get in touch with the office of the minister, Belinda Stronach to see if the minister would appear before this committee, first on Tuesday and secondly today, Wednesday. On both occasions the minister was not available to

Le président : Honorables sénateurs, il a été proposé que le comité passe à l'étude article par article du projet de loi. Est-ce que vous êtes prêts à répondre à la question?

Le sénateur Stratton : Posez la question.

Le sénateur Downe : J'aimerais que nous procédions à un vote par appel nominal, monsieur le président.

Mme Piccini : L'honorable sénateur Cowan.

Le sénateur Cowan : Je suis contre.

Mme Piccinin : L'honorable sénateur Downe.

Le sénateur Downe : Je m'y oppose.

Mme Piccinin : L'honorable sénateur Eggleton.

Le sénateur Eggleton : J'y suis opposé.

Mme Piccinin : L'honorable sénateur Ferretti Barth.

Le sénateur Ferretti Barth : Je suis contre.

Mme Piccinin : L'honorable sénateur Mitchell.

Le sénateur Mitchell : Je m'y oppose.

Mme Piccinin : L'honorable sénateur Ringuette.

Le sénateur Ringuette : Je m'y oppose.

Mme Piccinin : L'honorable sénateur Stratton.

Le sénateur Stratton : Je suis pour.

Mme Piccinin : L'honorable sénateur Tardif.

Le sénateur Tardif : Je suis contre.

Mme Piccinin : L'honorable sénateur Tkachuk.

Le sénateur Tkachuk : Je suis pour.

Mme Piccinin : Deux voix pour, sept contre.

Le président : Je déclare la motion rejetée.

Le sénateur Ringuette : Monsieur le président, je vous ai envoyé lundi un courriel, en tant que président de ce comité, avec copie aux membres du comité de direction, pour vous informer que j'aimerais que la ministre Stronach soit appelée à témoigner. La grande question dont nous avons traité ce soir, ce sont les soins à l'enfance, alors je proposerais que nous invitions le ministre Dryden à comparaître devant le comité. C'est une question très importante. Nous devrions avoir la possibilité d'entendre et d'interroger le ministre.

Nous accueillons ce soir un témoin qui a fait des déclarations très controversées. Il nous faut entendre tous les faits.

Le président : Ces motions seront présentées au comité de direction du comité. Le comité de direction les analysera et prendra une décision.

En ce qui concerne la première partie de votre déclaration, votre courriel a été transmis aux membres du comité de direction, les sénateurs Day, Downe, Eggleton et moi-même, et nous l'avons reçu. Nous avons demandé au greffier du comité de communiquer avec le bureau de la ministre Belinda Stronach pour voir si elle peut comparaître devant le comité, d'abord mardi, et ensuite aujourd'hui, mercredi. La ministre n'était pas libre à ces dates

come and appear personally before this committee. We were told that senior officials from her department were prepared to come to speak to certain issues arising in Bill C-43.

Honourable senators, the next regularly scheduled meeting of this committee is Tuesday, June 28, 2005.

The committee adjourned.

OTTAWA, Tuesday, June 28, 2005

The Standing Senate Committee on National Finance, to which was referred Bill C-43, to implement certain provisions of the budget tabled in Parliament on February 23, 2005, met this day at 9:33 a.m. to give clause-by-clause consideration to the bill.

Senator Donald H. Oliver (*Chairman*) in the chair.

[English]

The Chairman: Honourable senators, I call this thirty-seventh meeting of the Standing Senate Committee on National Finance to order.

As honourable senators know, this committee's field of interest is government spending, either directly through estimates or indirectly through bills. Last week, this committee heard from the Minister of Finance, the Honourable Ralph Goodale, and other witnesses on Bill C-43, to implement certain provisions of the budget tabled in Parliament on February 23, 2005.

At the end of that meeting, I undertook to follow up on a number of items with the steering committee, and I wish to report to you on our discussions and decisions that took place in my office yesterday with Senator Day and Senator Downe.

First, everyone has been given a copy of the supplementary documentation and answers provided by the Minister of Finance in response to a few outstanding questions raised by honourable senators at last Wednesday's meeting. This documentation was circulated last night by the clerk to your offices by email and hard copies are before you this morning.

Second, the steering committee met and consulted on the issue of inviting other witnesses; namely, the Minister of Social Development and the Minister of Human Resources and Skills Development. After our fairly lengthy discussions regarding those ministers, I am pleased to report that the steering committee is satisfied with the appearance of the Minister of Finance and his officials on Bill C-43 and has decided that it is more appropriate to invite these ministers as part of our ongoing mandate to examine the estimates.

Honourable senators will know that we retain our mandate and can study the estimates at any time. We can call any minister at any time to appear before this committee to respond to questions about their estimates.

pour comparaître en personne devant le comité. On nous a dit que des hauts fonctionnaires de son ministère étaient prêts à venir traiter de certaines questions soulevées par le projet de loi C-43.

Honorables sénateurs, la prochaine réunion régulière qui est prévue pour le comité doit avoir lieu mardi, le 28 juin 2005.

La séance est levée.

OTTAWA, le mardi 28 juin 2005

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui, à 9 h 33, en vue de procéder à l'étude article par article du projet de loi C-43, Loi portant exécution de certaines dispositions du budget déposé au Parlement le 23 février 2005.

Le sénateur Donald H. Oliver (*président*) occupe le fauteuil.

[Traduction]

Le président : Honorables sénateurs, je déclare ouverte la 37^e séance du Comité sénatorial permanent des finances nationales.

Comme le savent les honorables sénateurs, le comité a pour mandat d'examiner les dépenses effectuées par le gouvernement, soit directement dans un budget, soit indirectement en vertu de projets de loi. La semaine dernière, le comité a rencontré le ministre des Finances, l'honorable Ralph Goodale, et d'autres témoins pour discuter du projet de loi C-43, Loi portant exécution de certaines dispositions du budget déposé au Parlement le 23 février 2005.

À la fin de la réunion, j'ai dit que j'allais aborder certains points avec le comité de direction. Je voudrais vous faire part des décisions qui ont été prises à la suite des discussions qui ont eu lieu, hier, dans mon bureau, en présence des sénateurs Day et Downe.

Premièrement, vous avez tous reçu les documents supplémentaires et les renseignements fournis par le ministre des Finances en réponse aux questions restées en suspens à la réunion de mercredi dernier. Les documents vous ont été transmis hier soir par courriel, par le greffier. Vous avez la copie papier devant vous aujourd'hui.

Deuxièmement, le comité de direction s'est demandé s'il y avait lieu d'inviter d'autres témoins, à savoir le ministre du Développement social et le ministre des Ressources humaines et du Développement des compétences. Après avoir longuement discuté de la question, le comité de direction s'est déclaré satisfait de la rencontre qu'il a eue avec le ministre des Finances et ses fonctionnaires au sujet du projet de loi C-43. À son avis, il serait plus approprié d'inviter ces ministres lors de l'examen des prévisions budgétaires.

Je tiens à signaler aux honorables sénateurs que nous pouvons, conformément à notre mandat, examiner les prévisions budgétaires à n'importe quel moment. Nous pouvons convoquer un ministre n'importe quand pour lui poser des questions sur son budget des dépenses.

Therefore, if there is no other business before the committee, is it agreed that we proceed to clause-by-clause consideration of Bill C-43, an act to implement certain provisions of the budget tabled in Parliament on February 23, 2005?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: With your consent, honourable senators, I propose that we deal with the 143 clauses of the bill by grouping them as they are contained in the 23 parts of the bill. Is it agreed that we deal with the clauses in groupings?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: That is agreed.

Shall the title stand postponed?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Shall clause 1, the short title, stand postponed?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Shall clauses 2 to 19 contained in Part 1 of the bill on pages 1 to 14 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Shall clauses 20 to 30 contained in Parts 2, 3, 4, 5 and 6 of the bill on pages 14 to 32 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Shall clauses 31 to 51 contained in Part 7 of the bill on pages 32 to 40 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Shall clauses 52 to 59 contained in Part 8 of the bill on pages 40 to 42 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Shall clauses 60 to 81 contained in Part 9 of the bill from pages 43 to 52 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Shall clauses 82 to 84 contained in Parts 10 and 11 of the bill on pages 52 and 53 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Shall clauses 85 to 97 contained in Parts 12, 13 and 14 of the bill found on pages 53 to 79 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Shall clauses 98 to 109 contained in Part 15 of the bill on pages 79 to 82 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Shall clauses 110 to 119 contained in Parts 16 and 17 of the bill on pages 82 to 86 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Shall clauses 120 to 129 found in Parts 18 and 19 of the bill on pages 87 to 92 carry?

Par conséquent, s'il n'y a pas d'autres questions, acceptez-vous que l'on procède à l'étude article par article du projet de loi C-43, Loi portant exécution de certaines dispositions du budget déposé au Parlement le 23 février 2005?

Des voix : D'accord.

Le président : Si vous êtes d'accord, honorables sénateurs, je propose que l'on regroupe les 143 dispositions qui figurent dans les 23 parties du projet de loi. Acceptez-vous que l'on regroupe les dispositions aux fins de l'examen?

Des voix : D'accord.

Le président : Très bien.

L'étude du titre est-elle reportée?

Des voix : D'accord.

Le président : L'étude de l'article 1, le titre abrégé, est-elle reportée?

Des voix : D'accord.

Le président : Les articles 2 à 19 qui figurent dans la partie 1 du projet de loi, pages 1 à 14, sont-ils adoptés?

Des voix : D'accord.

Le président : Les articles 20 à 30 qui figurent dans les parties 2, 3, 4 et 5 du projet de loi, pages 14 à 32, sont-ils adoptés?

Des voix : D'accord.

Le président : Les articles 31 à 51 qui figurent dans la partie 7 du projet de loi, pages 32 à 40, sont-ils adoptés?

Des voix : D'accord.

Le président : Les articles 52 à 59 qui figurent dans la partie 8 du projet de loi, pages 40 à 42, sont-ils adoptés?

Des voix : D'accord.

Le président : Les articles 60 à 81 qui figurent dans la partie 9 du projet de loi, pages 43 à 52, sont-ils adoptés?

Des voix : D'accord.

Le président : Les articles 82 à 84 qui figurent dans les parties 10 et 11 du projet de loi, pages 52 et 53, sont-ils adoptés?

Des voix : D'accord.

Le président : Les articles 85 à 97 qui figurent dans les parties 12, 13 et 14 du projet de loi, pages 53 à 79, sont-ils adoptés?

Des voix : D'accord.

Le président : Les articles 98 à 109 qui figurent dans la partie 15 du projet de loi, pages 79 à 82, sont-ils adoptés?

Des voix : D'accord.

Le président : Les articles 110 à 119 qui figurent dans les parties 16 et 17 du projet de loi, pages 82 à 86, sont-ils adoptés?

Des voix : D'accord.

Le président : Les articles 120 à 129 qui figurent dans les parties 18 et 19 du projet de loi, page 87 à 92, sont-ils adoptés?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Shall clauses 130 to 137 contained in Parts 20, 21 and 22 of the bill on pages 92 to 101 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Shall clauses 138 to 143 contained in Part 23 of the bill on pages 101 to 102 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Shall clause 1, the short title, carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Shall the title carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Shall the bill carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Honourable senators, shall I report this bill without amendment to the Senate?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Honourable senators, as you know, this committee has two scheduled meeting slots each week. One is Tuesday morning at the time we are meeting now, and the other is Wednesday evening. Tomorrow is Wednesday and at present we have nothing on our schedule for that time. However, if, by chance, a bill that will get first reading in the Senate today should be referred to this committee by then, we will meet tomorrow night. Failing that, our next regular scheduled times are next Tuesday and Wednesday, and the steering committee has decided that the principal business of this committee will be Bill C-48, when it arrives.

Is there any other business to come before the committee?

Senator Day: Assuming we are not meeting tomorrow, we can use the time on our own to prepare ourselves for Bill C-48.

Senator Eggleton: If Bill C-48 is introduced at first reading today, is it not possible to have second reading tomorrow?

The Chairman: It normally requires two days. It could be done with unanimous consent.

Senator Stratton: That is called "wishful thinking."

Senator Eggleton: The other place is anxious to get out.

Senator Stratton: We do not have a rule; we can sit in July.

Senator Ringuette: Is a list of witnesses being prepared for the other bill when it comes?

Des voix : D'accord.

Le président : Les articles 130 à 137 qui figurent dans les parties 20, 21 et 22 du projet de loi, pages 92 à 101, sont-ils adoptés?

Des voix : D'accord.

Le président : Les articles 138 à 143 qui figurent dans la partie 23 du projet de loi, pages 101 et 102, sont-ils adoptés?

Des voix : D'accord.

Le président : L'article 1, le titre abrégé, est-il adopté?

Des voix : D'accord.

Le président : Le titre est-il adopté?

Des voix : D'accord.

Le président : Le projet de loi est-il adopté?

Des voix : D'accord.

Le président : Honorables sénateurs, dois-je faire rapport du projet de loi au Sénat, sans propositions d'amendement?

Des voix : D'accord.

Le président : Honorables sénateurs, comme vous le savez, le comité se rencontre deux fois par semaine : le mardi matin, ce que nous sommes en train de faire, et le mercredi soir. Demain, c'est mercredi et pour l'instant, nous n'avons rien au programme. Toutefois, si, d'aventure, un projet de loi est adopté en première lecture au Sénat aujourd'hui et renvoyé au comité, nous nous réunirons demain soir. Sinon, nous nous réunirons, comme prévu, mardi et mercredi prochains. Le comité de direction a décidé que la principale question à l'ordre du jour du comité sera le projet de loi C-48.

Y a-t-il d'autres points que vous souhaitez aborder?

Le sénateur Day : S'il n'y a pas de réunion, demain, nous pouvons en profiter pour nous préparer, chacun de notre côté, en vue de l'examen du projet de loi C-48.

Le sénateur Eggleton : Si le projet de loi C-48 franchit l'étape de la première lecture aujourd'hui, ne pouvons-nous pas l'examiner, demain, en deuxième lecture?

Le président : Il faut habituellement compter deux jours pour cela. On pourrait le faire si on avait le consentement unanime du comité.

Le sénateur Stratton : Ce sont là des « vœux pieux ».

Le sénateur Eggleton : L'autre endroit attend avec impatience de partir.

Le sénateur Stratton : Il n'y a pas de règle. Nous pouvons siéger en juillet.

Le sénateur Ringuette : A-t-on préparé une liste de témoins pour l'autre projet de loi?

The Chairman: Not yet. After we attend our respective caucus meetings and discuss these matters, the steering committee of this committee will meet with the clerk and the researchers to prepare a list of witnesses.

If honourable senators would like to hear particular witnesses, please let any member of the steering committee, which is comprised of Senator Downe, Senator Day and myself, know, and we will give that consideration at our meeting this afternoon.

Senator Harb: The less the better.

The committee adjourned.

Le président : Pas encore. Une fois que nous aurons rencontré nos caucus respectifs et discuté de ces questions, le comité de direction, le greffier et les attachés de recherche pourront se réunir en vue d'établir une liste.

Si les honorables sénateurs tiennent à entendre certains témoins, ils peuvent le signaler au comité de direction, qui est composé du sénateur Downe, du sénateur Day et de moi-même. Nous en discuterons à notre réunion, cet après-midi.

Le sénateur Harb : Il vaut mieux ne pas trop en inviter.

La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Public Works and Government Services Canada –
Publishing and Depository Services
Ottawa, Ontario K1A 0S5

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada –
Les Éditions et Services de dépôt
Ottawa (Ontario) K1A 0S5

APPEARING

The Honourable Ralph Goodale, P.C., M.P., Minister of Finance;
The Honourable John McKay, P.C., M.P., Parliamentary Secretary
to the Minister of Finance.

WITNESSES

Department of Finance Canada:

Peter Devries, General Director, Deputy Minister's Office.

Advocates for Childcare Choice:

Kate Tennier, Founder.

COMPARAISSENT

L'honorable Ralph Goodale, C.P., député, ministre des Finances;
L'honorable John McKay, C.P., député, secrétaire parlementaire du
ministre des Finances.

TÉMOINS

Ministère des Finances Canada :

Peter Devries, directeur général, Cabinet du sous-ministre.

Advocates for Childcare Choice :

Kate Tennier, fondatrice.





First Session
Thirty-eighth Parliament, 2004-05

Première session de la
trente-huitième législature, 2004-2005

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

National Finance

Finances nationales

Chair:
The Honourable DONALD H. OLIVER

Président :
L'honorable DONALD H. OLIVER

Tuesday, July 5, 2005 (in camera)
Tuesday, July 12, 2005

Le mardi 5 juillet 2005 (à huis clos)
Le mardi 12 juillet 2005

Issue No. 27

Fascicule n° 27

Future business

Travaux futurs

and

et

First and second (last) meetings on:

Bill C-48, An Act to authorize the Minister of
Finance to make certain payments

Première et deuxième (dernière) réunions concernant :

Le projet de loi C-48, Loi autorisant le ministre des
Finances à faire certains versements

INCLUDING:

THE SIXTEENTH REPORT OF THE COMMITTEE
(Bill C-48)

Y COMPRIS :

LE SEIZIÈME RAPPORT DU COMITÉ
(Le projet de loi C-48)

APPEARING:

The Honourable John McKay, P.C., M.P., Parliamentary
Secretary to the Minister of Finance

COMPARAÎT :

L'honorable John McKay, C.P., député, secrétaire
parlementaire du ministre des Finances

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS :

(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON NATIONAL FINANCE

The Honourable Donald H. Oliver, *Chair*

The Honourable Joseph A. Day, *Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

* Austin, P.C. (or Rompkey, P.C.) Banks Cools Cowan Eggleton, P.C. Harb	* Kinsella (or Stratton) Murray, P.C. Ringuelette Stratton Tkachuk Trenholme Counsell
---	---

*Ex officio members

(Quorum 4)

Changes in membership of the committee:

Pursuant to rule 85(4), membership of the committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Cowan is substituted for that of the Honourable Senator Ferretti Barth (*July 4, 2005*).

The name of the Honourable Senator Tkachuk is substituted for that of the Honourable Senator Comeau (*July 7, 2005*).

The name of the Honourable Senator Trenholme Counsell is substituted for that of the Honourable Senator Mitchell (*July 7, 2005*).

The name of the Honourable Senator Maheu is substituted for that of the Honourable Senator Ringuelette (*July 7, 2005*).

The name of the Honourable Senator Ringuelette is substituted for that of the Honourable Senator Maheu (*July 11, 2005*).

The name of the Honourable Senator Banks is substituted for that of the Honourable Senator Downe (*July 12, 2005*).

The name of the Honourable Senator Downe is substituted for that of the Honourable Senator Banks (*July 12, 2005*).

The name of the Honourable Senator Banks is substituted for that of the Honourable Senator Downe (*July 12, 2005*).

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES FINANCES NATIONALES

Président : L'honorable Donald H. Oliver

Vice-président : L'honorable Joseph A. Day

et

Les honorables sénateurs :

* Austin, C.P. (ou Rompkey, C.P.) Banks Cools Cowan Eggleton, C.P. Harb	* Kinsella (ou Stratton) Murray, C.P. Ringuelette Stratton Tkachuk Trenholme Counsell
---	---

*Membres d'office

(Quorum 4)

Modifications de la composition du comité :

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit :

Le nom de l'honorable sénateur Cowan est substitué à celui de l'honorable sénateur Ferretti Barth (*le 4 juillet 2005*).

Le nom de l'honorable sénateur Tkachuk est substitué à celui de l'honorable sénateur Comeau (*le 7 juillet 2005*).

Le nom de l'honorable sénateur Trenholme Counsell est substitué à celui de l'honorable sénateur Mitchell (*le 7 juillet 2005*).

Le nom de l'honorable sénateur Maheu est substitué à celui de l'honorable sénateur Ringuelette (*le 7 juillet 2005*).

Le nom de l'honorable sénateur Ringuelette est substitué à celui de l'honorable sénateur Maheu (*le 11 juillet 2005*).

Le nom de l'honorable sénateur Banks est substitué à celui de l'honorable sénateur Downe (*le 12 juillet 2005*).

Le nom de l'honorable sénateur Downe est substitué à celui de l'honorable sénateur Banks (*le 12 juillet 2005*).

Le nom de l'honorable sénateur Banks est substitué à celui de l'honorable sénateur Downe (*le 12 juillet 2005*).

ORDER OF REFERENCE

Extract from the *Journals of the Senate* of Wednesday, July 6, 2005:

Resuming debate on the motion of the Honourable Senator Eggleton, P.C., seconded by the Honourable Senator Baker, P.C., for the second reading of Bill C-48, An Act to authorize the Minister of Finance to make certain payments.

After debate,

The question being put on the motion, it was adopted, on division.

The bill was then read the second time, on division.

The Honourable Senator Eggleton, P.C., moved, seconded by the Honourable Senator Cordy, that the bill be referred to the Standing Senate Committee on National Finance.

The question being put on the motion, it was adopted.

ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Journaux du Sénat* du mercredi 6 juillet 2005 :

Reprise du débat sur la motion de l'honorable sénateur Eggleton, C.P., appuyée par l'honorable sénateur Baker, C.P., tendant à la deuxième lecture du projet de loi C-48, Loi autorisant le ministre des Finances à faire certains versements.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée avec dissidence.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois, avec dissidence.

L'honorable sénateur Eggleton, C.P., propose, appuyé par l'honorable sénateur Cordy, que le projet de loi soit renvoyé au Comité sénatorial permanent des finances nationales.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le greffier du Sénat,

Paul Bélisle

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Tuesday, July 5, 2005
(38)

[English]

The Standing Senate Committee on National Finance met in camera at 9:36 a.m., this day, in room 705, Victoria Building, the Chair, the Honourable Donald H. Oliver, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Cowan, Day, Downe, Mitchell, Murray, P.C., Oliver, Ringuette and Stratton (8).

In attendance: Odette Madore and Alex Smith, Research Officers, Library of Parliament.

The Honourable Senator Day moved that staff of senators' offices be permitted to stay in the room.

The question being put on the motion, it was adopted.

Pursuant to Rule 92(2)(e) the committee considered a draft future agenda.

The committee discussed a workplan and witnesses for its future work on legislation and the estimates.

It was agreed that the Subcommittee on Agenda and Procedure be empowered to develop a schedule and witness list if and when Bill C-48 is referred to the committee that reflects the discussions during this meeting.

The committee considered a draft supplementary budget application for fiscal year 2005-2006 for its examination of legislation and the estimates:

Professional and Other Services	\$ 8,700
Transportation and Communication	\$ 110,515
All Other Expenditures	\$ 6,250
TOTAL	\$ 135,465

The Honourable Senator Downe moved that the committee concur in the supplementary budget application and that the Chair be authorized to submit the said budget to the Senate Committee on Internal Economy, Budgets and Administration.

The question being put on the motion, it was adopted.

At 10:50 a.m. the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

OTTAWA, Tuesday, July 12, 2005
(39)

[English]

The Standing Senate Committee on National Finance met at 8:37 a.m., this day, in room 9, Victoria Building, the Chair, the Honourable Donald H. Oliver, presiding.

PROCÈS-VERBAUX

OTTAWA, le mardi 5 juillet 2005
(38)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui, à huis clos, à 9 h 36, dans la pièce 705 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable Donald H. Oliver (*président*).

Membres du comité présents : Les honorables sénateurs Cowan, Day, Downe, Mitchell, Murray, C.P., Oliver, Ringuette et Stratton (8).

Également présents : Odette Madore et Alex Smith, attachés de recherche, Bibliothèque du Parlement.

L'honorable sénateur Day propose que le personnel soit autorisé à rester.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Conformément à l'alinéa 92(2)e) du Règlement, le comité examine le programme proposé.

Le comité discute du plan de travail et des témoins qui seront convoqués dans le cadre de l'examen des mesures législatives et des prévisions budgétaires.

Il est convenu que le Sous-comité du programme et de la procédure soit autorisé à établir un calendrier et une liste des témoins qui reflètent la teneur des discussions, au cas où le comité serait saisi du projet de loi C-48.

Le comité examine l'ébauche d'une demande de budget supplémentaire pour l'exercice 2005-2006, aux fins de l'étude des mesures législatives et des prévisions budgétaires :

Services professionnels et autres	8,700 \$
Transports et communications	110,515 \$
Autres dépenses	6,250 \$
TOTAL	135,465 \$

L'honorable sénateur Downe propose que le comité adopte la demande de budget supplémentaire et que le président soit autorisé à soumettre ledit budget au Comité sénatorial de la régie interne, des budgets et de l'administration.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

À 10 h 50, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

OTTAWA, le mardi 12 juillet 2005
(39)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui, à 8 h 37, dans la pièce 9 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable Donald H. Oliver (*président*).

Members of the committee present: The Honourable Senators Austin, Banks, Cowan, Day, Downe, Eggleton, P.C., Harb, Murray, P.C., Oliver, Ringuette, Stratton, Tkachuk and Trenholme Counsell (13).

In attendance: Alexandre Laurin and Odette Madore, Research Officers, Library of Parliament.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Tuesday, July 6, 2005, the committee began its consideration of Bill C-48, An Act to authorize the Minister of Finance to make certain payments.

APPEARING:

The Honourable John McKay, P.C., M.P., Parliamentary Secretary to the Minister of Finance.

WITNESSES:

Department of Finance Canada:

Peter Devries, General Director, Deputy Minister's Office;
Werner Heiss, Director and General Counsel, General Legal Services.

Treasury Board of Canada Secretariat:

Charles-Antoine St-Jean, Comptroller General of Canada;
John Morgan, Acting Assistant Comptroller General, Financial Management and Analysis Sector, Office of the Comptroller General.

C.D. Howe Institute:

Finn Poschmann, Associate Director of Research and Senior Policy Analyst.

As an individual:

Stanley Hartt.

Senator Tkachuk raised a question regarding the committee's agenda and attaching observations of Conservative Senators to the committee's report on Bill C-48.

Debate.

Senator Tkachuk raised a question regarding the appearance of the Minister of Finance on Bill C-48.

Debate.

The Chair made a statement.

Mr. McKay made a statement and, together with the other witnesses, answered questions.

At 10:37 a.m., the committee suspended.

At 10:40 a.m., the committee resumed.

The Chair made a statement.

The Honourable Senator Tkachuk moved that the committee do now adjourn.

Debate.

Membres du comité présents : Les honorables sénateurs Austin, Banks, Cowan, Day, Downe, Eggleton, C.P., Harb, Murray, C.P., Oliver, Ringuette, Stratton, Tkachuk et Trenholme Counsell (13).

Également présents : De la Bibliothèque du Parlement : Alexandre Laurin et Odette Madore, attachés de recherche.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 6 juillet 2005, le comité entreprend l'examen du projet de loi C-48, Loi autorisant le ministre des Finances à faire certains versements.

COMPARAÎT :

L'honorable John McKay, C.P., député, secrétaire parlementaire du ministre des Finances.

TÉMOINS :

Ministère des Finances Canada :

Peter Devries, directeur général, Cabinet du sous-ministre;
Werner Heiss, directeur et avocat général, Services juridiques généraux.

Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada :

Charles-Antoine St-Jean, contrôleur général du Canada;
John Morgan, sous-contrôleur adjoint, Secteur de la gestion et de l'analyse financière, Bureau du contrôleur général.

Institut C.D. Howe :

Finn Poschmann, directeur associé de la recherche et analyste de politiques principal.

À titre personnel :

Stanley Hartt.

Le sénateur Tkachuk soulève une question au sujet du programme du comité et des observations des sénateurs conservateurs qui seront annexées au rapport du comité sur le projet de loi C-48.

Une discussion s'ensuit.

Le sénateur Tkachuk soulève une question au sujet de la comparution du ministre des Finances concernant le projet de loi C-48.

Une discussion s'ensuit.

Le président fait une déclaration.

M. McKay fait une déclaration et, de concert avec les autres témoins, répond aux questions.

À 10 h 37, le comité suspend ses travaux.

À 10 h 40, le comité reprend ses travaux.

Le président fait une déclaration.

L'honorable sénateur Tkachuk propose que la séance soit levée.

Une discussion s'ensuit.

The question being put on the motion, it was negatived.

Mr. St-Jean made a statement and, together with Mr. Morgan, answered questions.

At 11:52 a.m., the committee suspended.

At 11:53 a.m., the committee resumed.

The Chair made a statement.

Mr. Hartt made a statement. Mr. Poschmann made a statement. The witnesses answered questions.

At 12:40 p.m. the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

OTTAWA, Tuesday, July 12, 2005
(40)

[English]

The Standing Senate Committee on National Finance met at 2 p.m., this day, in room 9, Victoria Building, the Chair, the Honourable Donald H. Oliver, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Banks, Cowan, Day, Downe, Eggleton, P.C., Harb, Murray, P.C., Oliver, Ringuette, Stratton, Tkachuk and Trenholme Counsell (12).

In attendance: Odette Madore, Research Officer, Library of Parliament.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Tuesday, July 6, 2005, the committee continued its consideration of Bill C-48, An Act to authorize the Minister of Finance to make certain payments.

WITNESSES:

Human Resources and Skills Development Canada:

Maryantonett Flumian, Deputy Minister of Labour, Associate Deputy Minister of HRSDC and Associate Deputy Minister of SDC;

Bayla Kolk, Associate Assistant Deputy Minister, Housing and Homelessness.

Canada Mortgage and Housing Corporation:

Bill Smith, Vice-President, Assisted Housing.

Canadian Council of Chief Executives:

David Stewart-Patterson, Executive Vice President;

Sam Boutziouvis, Vice-President, Policy and Director of Research.

The Chair made a statement.

Ms. Flumian made a statement and, together with the other witnesses, answered questions.

La motion, mise aux voix, est rejetée.

M. St-Jean fait une déclaration et, de concert avec M. Morgan, répond aux questions.

À 11 h 52, le comité suspend ses travaux.

À 11 h 53, le comité reprend ses travaux.

Le président fait une déclaration.

MM. Hartt et Poschmann font une déclaration et répondent aux questions.

À 12 h 40, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

OTTAWA, le mardi 12 juillet 2005
(40)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui, à 14 heures, dans la pièce 9 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable Donald H. Oliver (*président*).

Membres du comité présents : Les honorables sénateurs Banks, Cowan, Day, Downe, Eggleton, C.P., Harb, Murray, C.P., Oliver, Ringuette, Stratton, Tkachuk et Trenholme Counsell (12).

Également présente : De la Bibliothèque du Parlement : Odette Madore, attachée de recherche.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 6 juillet 2005, le comité poursuit son examen du projet de loi C-48, Loi autorisant le ministre des Finances à faire certains versements.

TÉMOINS :

Ressources humaines et Développement des compétences Canada :

Maryantonett Flumian, sous-ministre du Travail, sous-ministre déléguée de RHDCC et sous-ministre déléguée de DSC;

Bayla Kolk, sous-ministre adjointe déléguée, Logement et sans-abri.

Société canadienne d'hypothèques et de logement :

Bill Smith, vice-président, Aide au logement.

Conseil canadien des chefs d'entreprise :

David Stewart-Patterson, vice-président directeur;

Sam Boutziouvis, vice-président de la politique et directeur des recherches.

Le président fait une déclaration.

Mme Flumian fait une déclaration et, de concert avec les autres témoins, répond aux questions.

At 3:08 p.m., the committee suspended.

At 3:10 p.m., the committee resumed.

Mr. Stewart-Patterson made a statement and, together with Mr. Boutziouvis, answered questions.

At 4:20 p.m., the Honourable Senator Tkachuk moved that observations prepared by Conservative Senators be given to the Chair of the Committee by Friday, July 15, 2005 at noon, to be appended to the report to be tabled by the Chair when Bill C-48 is reported to the Senate.

After debate, the question being put on the motion, it was negatived.

The Honourable Senator Harb moved that any consideration of votes on any motion dealing with the disposition in committee of a bill be held no earlier than the completion of hearing all witnesses.

After debate, the Honourable Senator Harb agreed to withdraw his motion.

It was agreed that the text of the motion of Senator Harb be tabled for the consideration of the Subcommittee on Agenda and Procedure.

It was agreed to move to clause-by-clause consideration of Bill C-48, an Act to authorize the Minister of Finance to make certain payments.

It was agreed that the title stand postponed.

The Chair asked whether clause 1 shall carry.

The Honourable Senator Tkachuk moved:

That Bill C-48 be amended in clause 1, on page 1,

(a) by replacing line 13 with the following:

“\$4 billion.”; and

(b) by replacing line 23 with the following:

“\$5 billion.”

Debate.

A point of order was raised with respect to the time allotted for Senator Tkachuk to speak.

Debate.

At 5:20 p.m., the committee suspended.

At 5:35 p.m., the committee resumed.

CHAIR'S RULING

Honourable senators, 15 minutes are up and I have had the opportunity to look into this matter.

Beauchesne's Parliamentary Rules & Forms, 6th edition, says — and all senators are familiar with this — that the Speaker has ruled on many occasions that it is not competent for the Speaker to exercise procedural control over the committees. Committees are and must remain masters of their own procedure.

À 15 h 8, le comité suspend ses travaux.

À 15 h 10, le comité reprend ses travaux.

M. Stewart-Patterson fait une déclaration et, de concert avec M. Boutziouvis, répond aux questions.

À 16 h 20, l'honorable sénateur Tkachuk propose que les observations des sénateurs conservateurs soient remises au président du comité au plus tard le vendredi 15 juillet 2005, à midi, en vue de les annexer au rapport que déposera le président lorsqu'il fera rapport au Sénat du projet de loi C-48.

Après discussion, la motion, mise aux voix, est rejetée.

L'honorable sénateur Harb propose que tout éventuel vote sur une motion concernant la décision du comité relative à un projet de loi ne soit tenu avant que le comité ait fini d'entendre les témoins.

Après discussion, l'honorable sénateur Harb accepte de retirer sa motion.

Il est convenu de soumettre la motion du sénateur Harb au Sous-comité du programme et de la procédure, aux fins d'examen.

Il est convenu de procéder à l'étude article par article du projet de loi C-48, Loi autorisant le ministre des Finances à faire certains versements.

Il est convenu de reporter l'étude du titre.

Le président demande si l'article 1 est adopté.

L'honorable sénateur Tkachuk propose :

Que le projet de loi C-48 soit modifié, à l'article 1, à la page 1 :

par substitution, à la ligne 13, de ce qui suit :

« 4 milliards de dollars. »;

b) par substitution, à la ligne 23, de ce qui suit :

« 5 milliards de dollars. ».

Une discussion s'ensuit.

Un rappel au Règlement est fait concernant le temps de parole alloué au sénateur Tkachuk.

Une discussion s'ensuit.

À 17 h 20, le comité suspend ses travaux.

À 17 h 35, le comité reprend ses travaux.

DÉCISION DU PRÉSIDENT

Honorables sénateurs, les 15 minutes sont maintenant écoulées et j'ai eu l'occasion de me renseigner.

La sixième édition de *Jurisprudence parlementaire de Beauchesne* précise que — et tous les sénateurs le savent déjà — le Président de la Chambre a plus d'une fois expliqué qu'il n'a pas compétence pour statuer en matière de procédure des comités, ceux-ci étant et devant être parfaitement libres de mener leurs délibérations à leur guise.

On the other hand, that must be coupled with rule 96(7) that Senator Eggleton quoted:

Except as provided in these rules, a select committee

— which this committee is —

shall not

— "shall not" being mandatory

without the approval of the Senate

and there is no approval of the Senate

adopt any special procedure or practice that is inconsistent with the practices and usages of the Senate itself.

It is clear that we cannot do anything in this committee, even though we are the masters of our own procedures, that is inconsistent with what happens in the house.

Senator Tkachuk has been speaking to a motion on clause-by-clause consideration. The question is how much time has he had. He has been speaking for 33 minutes. Rule 37(3) reads:

The sponsor of a bill and the first Senator speaking immediately thereafter shall be permitted not more than forty-five minutes each for debate, inclusive of any question or comments from other Senators which they may permit in the course of their remarks.

(4) Except as provided in sections (2) and (3) above, no Senator shall speak for more than fifteen minutes, inclusive of any question or comments from other Senators which the Senator may permit in the course of his or her remarks.

Those are the only rules that we can find that apply to the time limit for the senator speaking. Senator Tkachuk has spoken for more than 15 minutes, and there has yet been no objection to his speaking for more than 15 minutes.

As to whether there is anything inconsistent with the practices and usages of the Senate within what is going on now, Senator Tkachuk is the official critic, or the sponsor for the opposition, of this bill and is, therefore, entitled to 45 minutes. He has already spoken for 33 minutes, which means he has 12 minutes remaining. At the conclusion of that time, including any questions put to him or comments made, he will not be allowed to proceed further with his remarks in relation to this motion.

There is no common precedent in the Senate to impose time limits on debate in committee. Therefore, we must follow the procedures from the Chamber. I rule, therefore, that Senator Tkachuk has only 12 minutes more to proceed on this motion.

Par contre, il faut interpréter cette règle de concert avec le paragraphe 96(7) du Règlement du Sénat, cité tout à l'heure par le sénateur Eggleton :

Sauf si le présent Règlement le prévoit, un comité particulier...

— et c'est le cas du présent comité —

... ne doit pas...

— le mot « doit » indiquant que c'est une obligation —

... sans l'approbation du Sénat...

— et nous n'avons pas l'approbation du Sénat —

... adopter une procédure ou une pratique spéciale incompatible avec les pratiques et les usages du Sénat lui-même.

Il est donc clair que même si nous sommes libres de mener nos délibérations à notre guise, nous ne pouvons faire quoi que ce soit, au comité, qui soit incompatible avec les pratiques et les usages du Sénat.

Le sénateur Tkachuk avait la parole pour se prononcer sur une motion relative à l'étude article par article du projet de loi. La question est de savoir de combien de temps il a disposé jusqu'à présent. Il parle depuis 33 minutes. Le paragraphe 37(3) du Règlement prévoit ce qui suit :

Le parrain d'un projet de loi et le premier sénateur qui prend la parole immédiatement après lui peuvent parler pendant au plus 40 minutes chacun. Cette période comprend les questions ou commentaires d'autres sénateurs qu'ils acceptent au cours de leur intervention.

(4) Sauf dans les cas prévus aux paragraphes (2) et (3) ci-dessus, aucun sénateur ne parle pendant plus de quinze minutes, y compris les questions ou commentaires d'autres sénateurs que l'intervenant accepte au cours de son intervention.

D'après ce que nous avons pu trouver, ce sont les seules règles qui s'appliquent à la durée des interventions des sénateurs. Le sénateur Tkachuk a parlé pendant plus de 15 minutes, mais personne ne s'est opposé à ce qu'il ait la parole pendant plus de 15 minutes.

Quant à savoir si cette façon de faire est incompatible avec les pratiques et les usages du Sénat, le sénateur Tkachuk est le porte-parole de l'opposition officielle au sujet de ce projet de loi et il a donc le droit de parler pendant 45 minutes. Il en a déjà eu 33, ce qui veut dire qu'il lui reste 12 minutes. À la conclusion de cette période — et ce temps de parole comprendra les questions qui lui auront été posées et ses éventuels commentaires — il ne pourra plus continuer à parler au sujet de la motion.

Il n'y a pas de précédent courant au Sénat qui justifierait qu'on impose une limite à la durée des débats en comité. Par conséquent, nous devons suivre la procédure appliquée au Sénat. Ma décision est donc que le sénateur Tkachuk pourra parler pendant encore 12 minutes au sujet de cette motion.

The question being put on whether the Speaker's Ruling shall be sustained, it was negatived.

The Committee resumed its consideration of the motion in amendment.

Debate.

The question being put on the motion in amendment on clause 1, it was negatived.

The Chair asked whether clause 1 shall carry.

Debate.

At 6:07 p.m., the committee suspended.

At 6:11 p.m., the committee resumed.

The Honourable Senator Day made a statement regarding the attaching of the observations of Conservative Senators to the report of the committee on Bill C-48.

After debate, it was agreed that the observations prepared by Conservative Senators be given to the Steering Committee by Friday, July 15, 2005 at noon; that the Steering Committee ensure that the observations conform to the normal good taste of observations; and that the observations be appended to the report to be tabled by the Chair when Bill C-48 is reported to the Senate.

It was agreed to continue with clause-by-clause consideration of Bill C-48.

It was agreed that clause 1 carry, on division.

It was agreed that clause 2 carry, on division.

It was agreed that clause 3 carry, on division.

It was agreed that the title carry, on division.

It was agreed that the Bill carry, on division.

It was agreed that the Chair report the Bill without amendment but with observations at the next sitting of the Senate, on division.

At 6:17 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

La greffière du comité,

Catherine Piccinin

Clerk of the Committee

La question de savoir si la décision du président est maintenue est mise aux voix et rejetée.

Le comité reprend l'examen de la motion d'amendement.

Une discussion s'ensuit.

La motion d'amendement visant l'article 1, mise aux voix, est rejetée.

Le président demande si l'article 1 est adopté.

Une discussion s'ensuit.

À 18 h 7, le comité suspend ses travaux.

À 18 h 11, le comité reprend ses travaux.

L'honorable sénateur Day fait une déclaration au sujet des observations des sénateurs conservateurs qui doivent être annexées au rapport du comité sur le projet de loi C-48.

Après discussion, il est convenu que les observations des sénateurs conservateurs soient remises au comité de direction au plus tard le vendredi 15 juillet 2005, à midi; que le comité de direction s'assure qu'elles prennent bien la forme d'observations normales; et que les observations soient annexées au rapport que déposera le président lorsqu'il fera rapport au Sénat du projet de loi C-48.

Il est convenu de poursuivre l'étude article par article du projet de loi C-48.

Il est convenu d'adopter l'article 1, avec dissidence.

Il est convenu d'adopter l'article 2, avec dissidence.

Il est convenu d'adopter l'article 3, avec dissidence.

Il est convenu d'adopter le titre, avec dissidence.

Il est convenu d'adopter le projet de loi, avec dissidence.

Il est convenu, avec dissidence, que le président fasse rapport du projet de loi sans amendement, mais avec des observations en annexe, à la prochaine séance du Sénat.

À 18 h 17, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

Monday, July 18, 2005

Le lundi 18 juillet 2005

The Standing Senate Committee on National Finance has the honour to present its

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales a l'honneur de présenter son

SIXTEENTH REPORT

SEIZIÈME RAPPORT

Your Committee, to which was referred Bill C-48, An Act to authorize the Minister of Finance to make certain payments, has in obedience to the Order of Reference of Wednesday, July 6, 2005, examined the said Bill and now reports the same without amendment, but with observations, which are appended to this report.

Votre Comité auquel a été déferé le projet de loi C-48, Loi autorisant le ministre des Finances à faire certains versements, a conformément à l'ordre de renvoi du mercredi 6 juillet 2005, examiné ledit projet de loi et en fait maintenant rapport sans amendement, mais avec des observations, qui sont annexées au présent rapport.

Respectfully submitted,

Respectueusement soumis,

Le président,

DONALD H. OLIVER

Chair

Appendix to the Sixteenth Report of the Standing Senate Committee on National Finance on Bill C-48, An Act to authorize the Minister of Finance to make certain payments

Annexe au Sixième Rapport du Comité sénatorial permanent des finances nationales sur le Projet de loi C-48, Loi autorisant le ministre des Finances à faire certains versements

At its meeting of Tuesday, July 12, 2005 the Committee agreed, on division, to adopt Bill C-48 without amendment. The Committee also agreed to allow the observations of a minority on the Committee, namely the Conservative Senators, to be appended to the Committee's report.

À sa réunion du mardi 12 juin 2005, le Comité a adopté le projet de loi C-48 avec dissidence sans amendement. Le Comité a également convenu que les observations d'une minorité des membres du Comité, soit les sénateurs conservateurs, seraient annexées à son rapport.

The following observations do not reflect the unanimous observations of the Committee.

Les observations suivantes ne reflètent pas les observations unanimes du Comité.

MINORITY OBSERVATIONS ON BILL C-48

OBSERVATIONS MINORITAIRES AU SUJET DU PROJET DE LOI C-48

BACKGROUND

CONTEXTE

In February of this year the minority Liberal Government tabled its budget. As usual the budget was the product of long working hours by both government officials and bureaucrats from a variety of departments. In an unprecedented move, however, a few months later, Bill C-48 was presented as a result of an agreement between the Liberals and the NDP.

En février dernier, le gouvernement minoritaire libéral a déposé un budget. Comme d'habitude, ce budget était le fruit de longues heures de travail de représentants gouvernementaux et de fonctionnaires de divers ministères. Or, quelques mois plus tard, dans un geste sans précédent, il a aussi présenté le projet de loi C-48 à la suite d'une entente conclue avec les néo-démocrates.

Conservative members of the Senate Committee on National Finance strongly oppose the structure of C-48 as it does not provide the transparency and accountability required from a budget bill. Canadians deserve better financial management from their government.

Les membres conservateurs du Comité sénatorial permanent des finances nationales dénoncent énergiquement la structure du projet de loi C-48 parce qu'elle n'offre pas la transparence et la reddition de comptes qu'exige un projet de loi sur le budget. Les Canadiens méritent une meilleure gestion financière de la part de leur gouvernement.

C-48 spends \$4.5 billion on various policy areas, but with little or no detail as to the programs that will be resourced when the money designated actually flows.

Le projet de loi C-48 prévoit des dépenses totales de 4,5 milliards de dollars dans divers secteurs, mais fournit très peu, voire aucun détail quant aux programmes auxquels seront affectés les fonds.

NO DETAILS

AUCUN DÉTAIL

Bill C-48 authorizes funding in a wide variety of areas — post-secondary education, housing, the environment, public transit, and foreign aid — but with no details on how this spending will be

Le projet de loi C-48 autorise le financement d'un vaste éventail de programmes — l'enseignement postsecondaire, le logement, l'environnement, le transport en commun et l'aide

allocated. Government officials questioned during the Committee's hearings on C-48 were also unable to provide details. The Parliamentary Secretary to the Minister of Finance, Mr. John McKay, commented on this lack of detail when he noted in his testimony before us that: *"I anticipate some concerns will be raised about the fact that there is not specific detail that one would anticipate in a budget."*

Lack of specifics in a budget bill is contrary not only to our own parliamentary tradition, but to the traditions both practiced and aspired to by democracies the world over. As one of our witnesses, former Deputy Finance Minister Stanley Hartt noted in his submission to the committee:

...prudence, and Parliamentary practice, should dictate that the House and the Senate appropriate moneys when programs have been thought through and developed, when program parameters exist that can be set before the legislators whose control of the public purse is paramount and who are entitled to know what spending they are actually approving, and not merely be required to rely on a list of fine-sounding objectives.

NO ROLE FOR PARLIAMENT

What the government is asking the Committee to do is to pass a bill that authorizes the spending of billions of dollars of taxpayers money without offering Canadians either details or a plan on how that money will be spent, and without offering Parliament any information through which it can hold the government accountable. Again in the words of Mr. Hartt:

...senators should be alarmed at the precedent that Bill C-48 sets for the manner in which legislators are invited to use or, in this case, I think, fail to use the traditional power of Parliament to control public spending. Those powers were hard-won. We did not shed any blood in this country over them, but our forbears in Britain, whose parliamentary system we inherited did. The supremacy of Parliament on spending matters is a very valuable tradition that we should not be so casual about.

The Comptroller General of Canada, testified that C-48 represents a prudent approach to fiscal management in that the \$4.5 billion would be spent out of surplus over a two year period only if there is a \$2 billion surplus in each year. However, this leaves those who may be counting on the money in a constant state of uncertainty about whether they will get the money until the surplus is actually announced (sometime in the Fall of 2006). As the Chair of the Committee noted, rather than allowing ministers and government officials time to plan their various programs it may instead raise false expectations. Needless to say, that would only have to occur once, before planning for what may

étrangère — mais ne fournit aucun détail sur la répartition des fonds. Les représentants gouvernementaux interrogés aux audiences du Comité chargé d'étudier le projet de loi C-48 n'ont pas été en mesure, non plus, de donner de précisions. Le secrétaire parlementaire du ministre des Finances, M. John McKay, a fait référence à cette absence de précision en déclarant lors de son témoignage que : *« L'absence de détail, contrairement à ce à quoi on est en droit de s'attendre dans un budget, en amènera sans doute d'aucuns à soulever des questions. »*

Non seulement l'absence de précision dans un projet de loi sur le budget est contraire à notre propre tradition parlementaire, mais contraire également aux traditions des démocraties partout dans le monde ou aux traditions auxquelles les démocraties aspirent. Comme l'ancien sous-ministre des Finances, M. Stanley Hartt, l'a souligné dans le mémoire qu'il a présenté au comité :

[...] la prudence et la procédure parlementaire doivent dicter à la Chambre et au Sénat les montants appropriés, lorsque les programmes ont été soigneusement examinés et élaborés, que les paramètres de ces programmes peuvent être fixés devant les législateurs pour qui la gestion des fonds publics est primordiale et qui ont le droit de connaître le genre de dépenses qu'ils sont en train d'approuver et qui ne doivent pas être simplement tenus de tenir compte d'une liste d'objectifs louable.

AUCUN RÔLE POUR LE PARLEMENT

Le gouvernement demande en effet au Comité d'approuver un projet de loi autorisant le gouvernement à dépenser des milliards de dollars appartenant aux contribuables canadiens sans leur fournir de détails ou un plan de dépense et sans communiquer au Parlement l'information dont celui-ci a besoin pour exiger des comptes. De nouveau, selon M. Hartt :

[...] les sénateurs devraient s'inquiéter du précédent qu'établit le projet de loi C-48 en raison de la manière dont les législateurs sont invités à se prévaloir ou, comme c'est le cas en l'occurrence à mon avis, à ne pas se prévaloir du pouvoir traditionnel du Parlement de contrôler les dépenses publiques, pouvoir qui a été durement acquis. Nous n'avons pas eu à verser de sang au pays pour l'obtenir, mais nos ancêtres en Grande-Bretagne, dont nous avons hérité le régime parlementaire, ont versé le leur. La suprématie du Parlement en matière de dépenses est une tradition extrêmement précieuse que nous ne devrions pas prendre à la légère.

Dans son témoignage, le contrôleur général du Canada a déclaré que le projet de loi C-48 représente une démarche prudente en matière de gestion financière du fait que les 4,5 milliards de dollars seraient dépensés sur une période de deux ans seulement s'il y a un surplus de deux milliards de dollars chaque année. Toutefois, cela laisse ceux qui pourraient compter sur cet argent dans un état constant d'incertitude jusqu'à l'annonce de l'existence du surplus (quelque temps à l'automne 2006). Comme l'a fait remarquer le président du Comité, au lieu de donner aux ministres et aux représentants gouvernementaux le temps nécessaire pour planifier leurs divers programmes, cette

never happen would be abandoned by those same officials and ministers.

The view of the Comptroller General was contradicted by the Parliamentary Secretary to the Minister of Finance, who noted in his testimony: *I do not want to be too crass about it, but if I was a department anticipating receiving money, I would not be booking this money until I know that [\$2 billion] surplus was in place.*

Conservative Senators are not impressed by the argument that at least by C-48 Parliament had a say in what areas future surplus monies would be spent. It is argued that this was preferable to a situation where Cabinet may spend the surplus on anything it likes without consulting Parliament. Conservative Senators disagree. Even with the passage of C-48 there is nothing stopping Cabinet from spending money as it sees fit. Bill C-48, requires asking Parliament to approve spending for which there is no oversight and which the government can spend according to its own whims, after which it can argue Parliament approved it, at least in general terms. This does not amount to an improvement in the expenditure process.

Some Senators argued that that there would be ample time for Parliamentary committees to scrutinize the spending in the five months between the time the fiscal year ends on March 31 and the time in which the actual amount of surplus is determined in the Fall. But clearly this would be scrutiny after the fact, as it would take place during the review of supplementary estimates. As Mr. Peter Devries from the Department of Finance told us:

Once these agreements are in place and the payments are made, they will show up in supplementary estimates as a statutory program for information purposes, but of course the committees involved in reviewing those supplementary estimates can then ask any question of the minister or officials involved with respect to more details on those programs

The November 2006-2007 Supplementary Estimates will be tabled more than six months after the end of the fiscal year, and two months after the books have been closed and the surplus will have been known with certainty. The money designated under Bill C-48 will have been spent — Mr. Devries told us that the government would be issuing cheques sometime in September or October of 2006. As Mr. Hartt described the process in his testimony: *“In other words the money is blown; now we are going to be told, because people are nice and they will show up and sit in this chair, how it was blown.”*

promesse risque de soulever de faux espoirs. Il va sans dire qu'il faudrait que cela ne survienne qu'une seule fois pour que les mêmes représentants et ministres décident d'abandonner l'idée de planifier en vue de quelque chose susceptible de ne pas se produire.

Le secrétaire parlementaire du ministre des Finances a contredit le contrôleur général en affirmant dans son témoignage : *Sans vouloir faire de l'humour crasse, personnellement, si je travaillais dans un ministère qui espère recevoir une partie du surplus [deux milliards de dollars], je ne prendrais aucun engagement financier avant de savoir qu'il existe bel et bien.*

Les sénateurs conservateurs ne se laissent pas impressionnés par l'argument que le projet de loi C-48 a au moins permis au Parlement d'avoir son mot à dire au sujet de l'affectation de l'excédent éventuel. D'aucuns estiment que cette situation est préférable à celle où le Cabinet décide de dépenser l'argent comme bon lui semble sans consulter le Parlement. Les sénateurs conservateurs ne sont pas d'accord. Même si le projet de loi est adopté, rien n'empêche le Cabinet de dépenser l'argent comme bon lui semble. En vertu du projet de loi, le gouvernement doit s'adresser au Parlement pour faire approuver des dépenses à l'égard desquelles il n'existe aucun contrôle et qui peuvent être engagées selon les caprices du gouvernement, lequel, par la suite, peut invoquer l'argument qu'elles ont été approuvées par le Parlement, du moins dans leurs grandes lignes. Ce n'est pas ce que nous qualifierions d'amélioration du processus d'approbation des dépenses.

Certains sénateurs ont soutenu que les comités parlementaires disposeraient d'amplement de temps pour examiner les dépenses à la loupe dans l'intervalle de cinq mois entre la fin de l'exercice le 31 mars et la date à laquelle le montant réel du surplus sera annoncé à l'automne. Or, cet examen se déroulerait évidemment après les faits puisque ce serait durant l'examen du Budget supplémentaire des dépenses. Comme nous l'a dit M. Peter Devries du ministère des Finances :

Une fois ces ententes en place et les fonds versés, ils seront inscrits dans le Budget supplémentaire des dépenses comme des programmes législatifs à des fins d'information. Naturellement, les comités chargés d'examiner ces crédits supplémentaires peuvent alors interroger le ministre ou les représentants en cause en vue d'obtenir plus de précisions sur ces programmes

Le Budget supplémentaire des dépenses de novembre 2006-2007 sera déposé plus de six mois après la fin de l'exercice et deux mois après la fermeture des livres, et le montant exact du surplus aura été confirmé. Les fonds prévus en vertu du projet de loi C-48 auront été dépensés — M. Devries nous a dit que le gouvernement émettrait les chèques en septembre ou octobre 2006. Selon le témoignage même de M. Hartt décrivant le processus : *« En d'autres termes les fonds se seront envolés; on nous l'annoncera, puis, parce que les gens sont gentils, ils se présenteront ici pour expliquer comment il s'est envolé. »*

WHERE WAS THE FINANCE MINISTER?

Because of its brevity, and due to its lack of detail, we are of the opinion that this so-called budget bill is little more than hastily prepared legislation designed to do little else than prop up a minority government, as even the Minister of Finance has implied. We are convinced that government protestations otherwise, are merely an attempt, in the words of one of our witnesses to make a silk purse out of a sow's ear.

Conservative Senators are concerned that this Bill was developed without the Finance Minister — the Chief Financial Officer of Canada — directly involved in the negotiations that led to it being drafted and tabled in the Other Place. As well, he failed to appear before this Committee to defend the legislation.

In fact, the Finance Minister criticized aspects of the deal on the morning of the day it was announced by the Prime Minister. The Minister of Finance was quoted in the press that day as criticizing the removal of corporate tax cuts, only to tell this Committee during its hearings on C-43 that he had a hand in the deal, in that he was in close consultation with the Prime Minister and the Government House Leader on a day-to-day basis leading up to the agreement with the NDP. Yet, according to his Parliamentary Secretary the Finance Minister never discussed the substance of the NDP-Liberal agreement with him in those crucial days. Conservative members were disappointed that the Minister did not appear before the Committee on C-48 to clarify his role in this budget bill.

We are also concerned that the genesis of Bill C-48 sets a dangerous precedent as it means budget bills can be developed without direct involvement of the Finance Minister. Even the Parliamentary Secretary of the Minister of Finance acknowledged that *"My involvement was after the fact."*

HOW WILL THE MONEY BE SPENT?

The bill asks for \$1.6 billion for affordable housing including housing for Aboriginal Canadians. Yet there is nothing in the bill that identifies how this money will be spent to benefit Aboriginal Canadians. Money is directed at a problem area without identifying how it can be spent more effectively.

The same is true in the area of foreign aid, a term which may mean development assistance, but that, at the same time, is so wide open that it could refer to military support for foreign powers. Bill C-48 designates half a billion dollars to foreign aid, with absolutely no information as to how it is to be delivered, to whom it is to be delivered, who will manage the funds once they are delivered, and to what positive end. As David Stewart Patterson, of the Canadian Council of Chief Executives testified:

OÙ ÉTAIT LE MINISTRE DES FINANCES?

Vu la concision et l'absence de détails, nous sommes d'avis qu'il représente à peine plus qu'une mesure législative préparée à la hâte, conçue presque strictement pour soutenir un gouvernement minoritaire, comme l'a lui-même laissé entendre le ministre des Finances. Nous sommes convaincus que, malgré les assurances du contraire du gouvernement, il s'agit ni plus ni moins d'une tentative de transformer une oreille de truie en bourse de soie, selon la déclaration même d'un des témoins.

Les sénateurs conservateurs se disent préoccupés de voir que ce projet de loi a été mis au point sans l'intervention directe du ministre des Finances — le grand argentier du Canada — dans les négociations qui ont précédé sa rédaction et son dépôt à l'autre endroit. Qui plus est, le ministre n'a pas témoigné devant le Comité pour défendre la mesure législative.

En fait, le ministre des Finances a critiqué certains aspects de l'accord le jour où le premier ministre l'a annoncé. D'après les médias, il aurait dénoncé ce jour-là l'annulation de la réduction de l'impôt des sociétés alors qu'il a dit au Comité, lors des audiences sur le projet de loi C-43, qu'il avait participé aux négociations de l'accord et qu'il avait eu des consultations étroites quotidiennes avec le premier ministre et le leader du gouvernement à la Chambre les jours qui ont précédé la conclusion de l'entente avec le NPD. Pourtant, selon son secrétaire parlementaire, le ministre des Finances n'a jamais discuté avec lui du fond de l'entente entre le NPD et le Parti libéral durant ces journées cruciales. Le refus du ministre de témoigner devant le Comité pour clarifier le rôle qu'il a joué dans les préparatifs du projet de loi C-48 a déçu les membres conservateurs du Comité.

Nous sommes également inquiets du précédent dangereux établi par la genèse du projet de loi C-48 puisque cela signifie qu'il est possible de rédiger des projets de loi sur le budget sans l'intervention personnelle du ministre des Finances. Même le secrétaire parlementaire de ce dernier a affirmé : *« Je suis intervenu après le fait »*.

COMMENT LES FONDS SERONT-ILS DÉPENSÉS?

Certes, le projet de loi prévoit un financement de 1,6 milliard de dollars pour le logement abordable, y compris le logement pour les Autochtones du Canada, mais il ne donne aucune précision sur la façon dont les fonds seront dépensés pour venir en aide aux Autochtones. Les fonds sont censés régler un aspect du problème, mais on n'indique pas comment ils peuvent être dépensés plus efficacement.

La même chose vaut pour l'aide étrangère, terme qui peut vouloir signifier l'aide au développement, mais dont le sens est également si général qu'il pourrait aussi bien faire référence au soutien militaire de puissances étrangères. Le projet de loi C-48 réserve un demi-milliard de dollars à l'aide étrangère sans fournir quelque détail que ce soit au sujet de la façon dont les fonds seront consentis, à qui ils seront consentis, qui les gèrera et pour atteindre quel objectif valable. Comme David Patterson du Conseil canadien des chefs d'entreprise l'a affirmé dans son témoignage :

...it is also important to recognize that the best way to achieve some of these goals does not necessarily involve public spending....there is broad consensus, and you heard it in some of the G8 discussions over the past week, that the most effective thing Canada and other industrialized countries can do to help the poorest farmers in the least developed countries is to free up agricultural trade through the WTO. None of that kind of looking at alternatives in terms of the best way to meet these policy goals is addressed in the rather brief text of this bill.

Much the same could be said about the money designated for the environment, for housing and for education (the latter two of which happen to be largely a provincial jurisdiction).

WHERE IS THE ACCOUNTABILITY?

Government officials who appeared before the Committee explained that the expenditures in the bill will be statutory. However, most statutory spending is carried out based on strict guidelines already set out in law. For example the *Employment Insurance Act* sets out specific rules for benefit levels and eligibility, while transfers to provinces and territories are made based on a set formula. There are no specific guidelines to govern any payments made pursuant to C-48. Parliament will have no say, as these guidelines will be set away from the gaze of Parliamentarians. This is not, as Mr. Patterson told us, sound public policy.

The bill allows the government to create or acquire unspecified corporations while providing no legislative guidance as to the accountability and governance of those corporations. This is an invitation to the kind of misuse and abuse of funds that led to Adscam, only Bill C-48 involves much more money.

CONCLUSION

We oppose this bill for many reasons. But ultimately we oppose it because in exercising one Parliamentary prerogative — to vote for a bill — the effect is to remove from our hands another Parliamentary prerogative, the ability to effectively scrutinize government spending. This we cannot support. If it is irresponsible for the government to introduce legislation of this nature, we feel that it would be just as irresponsible to support such legislation.

[...] il est également important de reconnaître que la meilleure façon d'atteindre ces objectifs ne comporte pas nécessairement l'apport de fonds publics [...] il existe un large consensus, et vous l'avez entendu dans les discussions du G8 au cours de la semaine, que la chose la plus efficace que peuvent faire le Canada et d'autres pays industrialisés pour aider les agriculteurs les plus démunis des pays les moins développés est de libérer le commerce agricole par l'intermédiaire de l'OMC. Aucune des solutions de rechange proposées en vue de trouver la meilleure façon d'atteindre ces objectifs n'est abordée dans le texte plutôt concis de ce projet de loi.

On pourrait en dire à peu près autant au sujet des fonds ciblant l'environnement, le logement et l'éducation (coïncidence, ces deux derniers domaines sont essentiellement du ressort des provinces).

OÙ EST LA REDDITION DE COMPTES?

D'après les représentants gouvernementaux qui ont témoigné devant le Comité, les dépenses prévues dans le projet de loi auront force de loi. Toutefois, la plupart des dépenses législatives s'effectuent selon des lignes directrices rigoureuses déjà énoncées dans la législation. La *Loi sur l'assurance-emploi*, par exemple, expose les conditions d'admissibilité aux prestations et les niveaux tandis qu'une formule détermine le montant des transferts aux provinces et territoires. En revanche, aucune ligne directrice ne dicte le montant des paiements qui seront effectués en vertu du projet de loi C-48. Le Parlement n'aura rien à dire puisque ces lignes directrices seront établies sans l'intervention des parlementaires. Comme l'a dit M. Patterson, ce n'est pas ce que nous pourrions qualifier de solides principes de gestion des affaires publiques.

Le projet de loi autorise le gouvernement à créer ou à acquérir des sociétés non spécifiées sans fournir d'indication quant à la reddition de comptes et à la gouvernance de ces sociétés. Il s'agit là d'une invitation à utiliser les fonds à mauvais escient ou de façon abusive comme ce fut le cas avec le scandale des commandites, sauf que le projet de loi fait traite de sommes beaucoup plus importantes.

CONCLUSION

Nous nous opposons à ce projet de loi pour de nombreuses raisons. Mais nous nous y opposons surtout parce que l'exercice d'une prerogative parlementaire — se prononcer en faveur d'un projet de loi — entraînerait la perte d'une autre, la capacité de passer au peigne fin les dépenses gouvernementales, ce que nous ne pouvons appuyer. Comme le gouvernement fait preuve d'irresponsabilité en le présentant, nous ferions aussi preuve d'irresponsabilité en l'appuyant.

EVIDENCE

OTTAWA, Tuesday, July 12, 2005

The Standing Senate Committee on National Finance, to which was referred Bill C-48, to authorize the Minister of Finance to make certain payments, met this day at 8:37 a.m. to give consideration to the bill.

Senator Donald H. Oliver (*Chairman*) in the chair.

[*English*]

The Chairman: Honourable senators, I call to order the thirty-ninth meeting of the Standing Senate Committee on National Finance.

Senator Tkachuk: Mr. Chairman, I have a question regarding the process that we are following. I notice that we will give clause-by-clause consideration to the bill this afternoon. Perhaps you could explain why we are hearing testimony and giving clause-by-clause consideration in the same day.

The Chairman: The steering committee arranges witnesses and deals with the procedure of the committee and it recommended that after witnesses we move to clause-by-clause consideration.

Senator Tkachuk: Who is on the steering committee?

The Chairman: Senators Downe, Day and I are the three members of the steering committee.

Senator Tkachuk: Mr. Chairman, are you in favour of clause-by-clause consideration of the bill today?

Given Senator Austin's arguments that it a Senate tradition not to have clause-by-clause consideration immediately following witness testimony, I find it unusual that we will proceed in that way.

Our side might prefer to have a minority report, and this arrangement would not allow sufficient time to have another meeting.

We are asking for witnesses and then planning to do clause-by-clause consideration right away. I do not understand why we are doing it this way; it is disrespectful of the witnesses.

Senator Austin: Perhaps I could explain my statement in the Senate. Bill C-43 was a substantial bill. Time and time again, Senator Lynch-Staunton argued that a committee ought not to give clause-by-clause consideration to complex bills immediately following the appearance of a minister or parliamentary secretary.

However, a committee is free to determine how to proceed to clause by clause. As well, where a committee has decided to do clause by clause, it can proceed. When bills are complex, time should be taken for members of the committee to further consider the testimony. The idea that it had to be on a separate day was

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mardi 12 juillet 2005

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales, à qui a été renvoyé le projet de loi C-48, Loi autorisant le ministre des Finances à faire certains versements, se réunit aujourd'hui à 8 h 37 afin d'étudier le projet de loi.

Le sénateur Donald H. Oliver (*président*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

Le président : Honorables sénateurs, je déclare ouverte la trente-neuvième réunion du Comité sénatorial permanent des finances nationales.

Le sénateur Tkachuk : Monsieur le président, je veux poser une question au sujet de la procédure que nous allons suivre. Je remarque que nous devons étudier le projet de loi article par article cet après-midi. Vous pourriez peut-être nous expliquer pourquoi nous allons entendre des témoins et faire l'étude article par article le même jour.

Le président : Le comité directeur, qui est chargé de convoquer les témoins et d'arrêter la procédure que suit le comité, a recommandé qu'après les témoins nous passions à l'étude article par article.

Le sénateur Tkachuk : Qui siège au comité directeur?

Le président : Le sénateur Downe, le sénateur Day et moi-même. Nous sommes les trois membres du comité directeur.

Le sénateur Tkachuk : Monsieur le président, êtes-vous d'accord avec l'idée d'étudier le projet de loi article par article aujourd'hui?

Étant donné le raisonnement du sénateur Austin selon lequel la tradition au Sénat veut que l'on ne passe pas toute de suite à l'étude article par article après avoir entendu des témoins, je trouve tout à fait inhabituelle la procédure que vous proposez aujourd'hui.

Comme nous préférierions, de ce côté-ci, déposer un rapport minoritaire, cette façon de procéder ne nous permettra pas d'avoir suffisamment de temps pour tenir une autre réunion.

Nous nous trouvons à inviter des témoins après quoi nous passons tout de suite à l'étude article par article. Je ne comprends pas pourquoi nous procédons ainsi, et c'est un manque de respect envers les témoins.

Le sénateur Austin : Je devrais peut-être expliquer ma déclaration au Sénat. Le projet de loi C-43 était assez conséquent. Le sénateur Lynch-Staunton a répété à maintes reprises qu'un comité ne devait pas passer à l'étude article par article de projets de loi complexes tout de suite après avoir accueilli un ministre ou un secrétaire parlementaire.

Il demeure qu'un comité est libre de déterminer comment il va effectuer l'étude article par article. En outre, dès que le comité a décidé de passer à l'étude article par article, il peut le faire. Quand un projet de loi est complexe, il faut prévoir du temps pour permettre aux membres du comité d'entendre d'autres

never a part of my argument. There needs to be a break between testimony and clause-by-clause consideration when a member of a committee wishes to consider the evidence.

Senator Tkachuk: Will we have a break after hearing the testimony of the witnesses?

The Chairman: As you know, the procedure of a committee is determined by the steering committee, which is the master of its agenda. The steering committee makes recommendations to the committee but the full committee takes the decisions.

Senator Tkachuk: Should the steering committee's recommendations be put to a vote?

Senator Harb: I am of the view that we could accommodate Senator Tkachuk and have a one-hour break before going to clause-by-clause consideration. We have a good spirit of cooperation among the members of the committee and I hope that we can accommodate the senator. We are here to deal with this bill and give it the due diligence it deserves.

I looked through the bill and did not see anything earth-shattering and we will have other bills to consider. If colleagues wish to accommodate Senator Tkachuk, I am in favour of doing so.

Senator Tkachuk: I prefer to be accommodated by having clause-by-clause consideration on another day, possibly Monday when we return. Senator Austin argued that C-43 was complex and this is not complex, but the budget was much clearer than this bill because it contained estimates and clarified what the government is trying to do.

Bill C-48, by its very nature, simply allocates money to a fund, therefore making the intentions of the government unclear. That is why this side has made strong arguments about the process. We are not arguing the idea that we would spend money to have housing, for example, but rather the process, which is wrong.

Why is the minister not here?

The Chairman: Senator Eggleton has a point.

Senator Eggleton: Perhaps we should hear from the witnesses and deal with this question of procedure later.

Senator Tkachuk: This is not only procedure; it is truly important.

Senator Eggleton: Let us put it to a vote. Senator Harb suggested an one-hour deferral at the end of the hearings. I was fine with that until I heard Senator Tkachuk mentioned Monday, which I believe to be a stalling tactic. Given the size of this bill, clause-by-clause consideration should not be delayed; we should stick with the current schedule.

témoignages. Je n'ai jamais prétendu qu'il fallait faire cela en deux temps. En revanche, il faut prévoir un arrêt entre l'audition des témoignages et l'étude article par article quand un membre d'un comité veut examiner les témoignages.

Le sénateur Tkachuk : Allons-nous faire une pause après avoir entendu les témoins?

Le président : Comme vous le savez, la procédure que suit le comité est fixée par le comité directeur qui en est le maître d'œuvre. Le comité directeur fait des recommandations au comité, mais c'est le comité plénier qui décide.

Le sénateur Tkachuk : Les recommandations du comité directeur vont-elles être soumises au vote?

Le sénateur Harb : J'estime que nous devrions accueillir la suggestion du sénateur Tkachuk et faire une pause d'une heure avant de passer à l'étude article par article. Nous avons pour habitude de bien collaborer au sein de ce comité et j'espère que nous pourrons donner suite aux desiderata du sénateur. Nous sommes ici pour étudier le projet de loi et pour lui consacrer toute l'attention qu'il mérite.

J'ai examiné ce projet de loi et je n'y ai rien vu de très révolutionnaire; de plus, nous aurons d'autres mesures à étudier. Si les collègues désirent se ranger à la suggestion du sénateur Tkachuk, sachez que j'y suis personnellement favorable.

Le sénateur Tkachuk : Je préférerais que nous passions à l'étude article par article un autre jour, si possible lundi, à notre retour. Le sénateur Austin a soutenu que le projet de loi C-43 était complexe et que celui-ci ne l'est pas, mais le budget était beaucoup plus clair que ce projet de loi parce qu'il faisait état des dépenses prévues et qu'il précisait ce que le gouvernement entend faire.

Par sa nature même, le projet de loi C-48 vise simplement à doter un fonds, ce qui brouille quelque peu les intentions du gouvernement. Voilà pourquoi, de ce côté-ci, nous nous sommes fortement opposés à cette démarche. Nous ne nous opposons pas à l'idée d'investir dans le logement, par exemple, mais nous nous opposons à la démarche empruntée pour le faire.

Pourquoi le ministre n'est-il pas ici?

Le président : Le sénateur Eggleton veut dire quelque chose.

Le sénateur Eggleton : Nous devrions peut-être commencer par entendre les témoins, après quoi nous reviendrons sur cette question de procédure.

Le sénateur Tkachuk : Ce n'est pas uniquement une question de procédure, c'est quelque chose de très important.

Le sénateur Eggleton : Eh bien, soumettons cette questions aux voix. Le sénateur Harb a recommandé que l'on fasse une pause d'une heure après avoir entendu les témoins. Je n'avais rien contre cela jusqu'à ce que j'entende le sénateur Tkachuk parler de lundi, ce que je considère comme une manœuvre dilatoire. Étant donné la taille de ce projet de loi, nous ne devrions pas en retarder l'étude article par article et nous devrions nous en tenir à l'échéancier établi.

Senator Stratton: Senator, are you saying that you will not give us an opportunity to prepare a minority report?

Senator Eggleton: You have had a lot of time to prepare. You have been critical of the bill not having much in it and you know every word in it. I do not think that is a problem at all.

Senator Downe: On Senator Stratton's point, last week, this committee offered to senators the opportunity to meet on Thursday and Friday when we were here for extended hours, and they rejected the offer. I think it strange that they now want more time.

Senator Stratton: If I may, the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs is meeting for three and one-half days this week to hear witnesses on Bill C-38. We are sitting for one day and doing clause-by-clause consideration in that one day. We have a foreshortened list of witnesses. We wanted to hear the testimony of 11 witnesses. How many are we hearing from today?

Do not tell me this is the spirit of cooperation. Do not tell me this is not a ramrod, because it is, and you know that.

Senator Downe: Again, on that point, we offered the opposition additional time last week. Everyone went back to their area and returned at an additional cost to taxpayers. There was extra time last week on Thursday and Friday, yet that time was refused by the opposition.

The Chairman: Senator Harb, you have made a proposal.

Senator Harb: I think colleagues should have the whole week to prepare a companion report to the report that you take to the Senate. Subject to the steering committee meeting next week before the tabling of the report, my colleagues should have the opportunity to prepare such a report.

The Auditor General has slammed the government day in and day out for not doing exactly what the government is doing now. Instead of doing it the other way around, which the Auditor General is opposed to, the government has Parliament's authorization to put the money aside. We should applaud the government.

The Chairman: We will get to that in just a moment. We will get the bill later on.

Senator Harb: Let us figure out a creative way to accommodate my colleagues.

The Chairman: What is your proposal?

Senator Harb: I propose that my colleagues table a companion report at the same time you table your report to the Senate, outlining the members' views, objections or suggestions.

Le sénateur Stratton : Sénateur, êtes-vous en train de me dire que vous ne voulez pas nous donner l'occasion de préparer un rapport minoritaire?

Le sénateur Eggleton : Vous avez eu beaucoup de temps pour vous y préparer. Vous avez critiqué ce projet de loi en disant qu'il ne contenait pas grand-chose et que vous le connaissiez par cœur. Je ne vois pas où est le problème?

Le sénateur Downe : Pour faire suite à ce que vient de dire le sénateur Stratton, vous vous souviendrez que, la semaine dernière, ce comité a proposé aux sénateurs de se réunir jeudi et vendredi, quand nous avons prolongé nos séances, mais cette offre a été rejetée. Je trouve très étrange à présent que l'opposition veuille avoir plus de temps.

Le sénateur Stratton : Si vous me le permettez, le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit trois jours et demi cette semaine pour entendre des témoins au sujet du projet de loi C-38. Nous, nous siégeons une journée et pendant cette journée-là, nous allons effectuer l'étude article par article. La liste des témoins a été tronquée. Nous voulions en entendre 11 et combien allons-nous en entendre aujourd'hui?

Ne me parlez pas d'esprit de collaboration. Ne me dites pas que ce sont des tactiques pour faire passer le projet de loi à toute vitesse, parce que vous savez fort bien que tel est le cas.

Le sénateur Downe : Quitte à me répéter, je vous dis que nous avons proposé à l'opposition de siéger plus longtemps la semaine dernière. Finalement, tout le monde est rentré pour revenir cette semaine, aux frais de la princesse. Nous aurions eu du temps supplémentaire, jeudi et vendredi de la semaine dernière, mais l'opposition a refusé de siéger davantage.

Le président : Sénateur Harb, vous avez fait une proposition.

Le sénateur Harb : J'estime que nos collègues devraient disposer de toute la semaine pour rédiger un rapport parallèle à celui que vous allez déposer au Sénat. Si le comité de direction doit se réunir la semaine prochaine avant le dépôt du rapport, je pense que l'on devrait donner la possibilité à mes collègues de préparer leur rapport parallèle.

La vérificatrice générale a régulièrement vilipendé le gouvernement parce qu'il ne faisait pas ce qu'il est en train de faire aujourd'hui. Plutôt que d'agir autrement, ce à quoi la Vérificatrice générale s'est opposée, le gouvernement a obtenu l'autorisation du Parlement de mettre de l'argent de côté. Nous devrions l'en féliciter.

Le président : Nous y reviendrons dans un instant. Nous passerons au projet de loi plus tard.

Le sénateur Harb : Essayons de trouver une façon créative d'arranger nos collègues.

Le président : C'est ce que vous proposez?

Le sénateur Harb : Je propose que mes collègues déposent leur rapport en même temps que vous déposerez le vôtre à la Chambre, rapport qui fera état du point de vue des objections ou des suggestions des membres du comité.

Senator Tkachuk: I think that would be fine. We will do that.

Senator Day: Another creative solution is to hear from our colleagues at third reading. I think we should get on with this hearing now. In effect, the only thing that has not been said is that we have a full day of hearings; this is like three separate days of hearings because we are having a full day as opposed to two-hour time slots as we normally have.

We have lots of opportunity to ask questions and let us get on with this hearing. We are all back here to proceed with this, and then we will get into third reading next week.

Senator Tkachuk: I have one more question, chair, before we go to Mr. McKay, and I thank you for your patience, Mr. McKay.

The Chairman: It reminds him of the House of Commons.

Senator Tkachuk: Exactly. Did the minister give any excuse as to why he is not here? I know that in the committee I am on with Senator Fraser, we do not consider any bills unless the minister attends. In this case, it is a budget bill, and the Minister of Finance is not here. No offence to you, Mr. McKay, but we did ask for the minister.

The Chairman: The clerk of the committee phoned the minister's office and I am instructed by the clerk that the minister is not available to appear before this committee for two weeks.

Senator Tkachuk: Is that a problem? Could we not have met in two weeks?

The Chairman: The steering committee made a determination that witnesses were available to be heard today. Mr. McKay, who was in Vancouver, was available to come back and is back here this morning and is available to speak on behalf of the Minister of Finance and the government.

Senator Austin: There is no rule that requires the minister to appear on a bill; it is the custom to have the minister. In this government, the ministers have been highly cooperative in appearing on their legislation. It is something I recommended to them and they follow it; but there are times when ministers cannot appear. The parliamentary secretary in this chamber and in the House of Commons appears as a matter of routine in the place of the minister, and speaks on behalf of the minister and the department.

It is not a fair comment to raise the absence of the minister. We have the department representative at the political level as well as at the official level; that has been the custom in the House and it is the custom here, when a minister is unavoidably absent.

Le sénateur Tkachuk : Cela pourrait aller. C'est ce que nous allons faire.

Le sénateur Day : Une autre solution créative consisterait à entendre ce que nos collègues auront à dire en troisième lecture. Je crois que nous devrions poursuivre nos audiences pour l'instant. La seule chose qui n'a pas été dite jusqu'ici, c'est que nous avons eu des audiences d'une journée complète, ce qui équivaut à trois jours d'audience régulière, parce que nos journées étaient remplies plutôt que de travailler dans des créneaux de deux heures, comme c'est habituellement le cas.

Comme nous avons souvent eu l'occasion de poser des questions, je crois que nous devrions poursuivre cette séance. Nous sommes revenu ici pour cela, alors allons-y et nous passerons à l'étape de la troisième lecture la semaine prochaine.

Le sénateur Tkachuk : J'ai une autre question, monsieur le président, avant que nous n'entendions M. McKay. Soit dit en passant, merci beaucoup de votre patience, monsieur McKay.

Le président : Cela va lui rappeler la Chambre des communes.

Le sénateur Tkachuk : Tout à fait. Le ministre s'est-il fait excuser pour ne pas être là aujourd'hui? Au comité auquel je siège avec la sénatrice Fraser, nous n'étudions aucun projet de loi si le ministre ne répond pas à notre invitation. En l'espèce, il s'agit d'une loi d'exécution budgétaire et le ministre des Finances n'est pas ici pour en parler. Ne vous en offusquez pas, monsieur McKay, mais nous avons demandé au ministre de venir nous rencontrer.

Le président : Le greffier du comité a communiqué avec le cabinet du ministre et l'on me dit que celui-ci n'était pas disponible avant deux semaines pour comparaître devant le comité.

Le sénateur Tkachuk : Y voyez-vous un problème? Nous aurions pu nous réunir dans deux semaines?

Le président : Le comité directeur a décidé que nous pouvions entendre des témoins aujourd'hui. M. McKay, qui était à Vancouver, est revenu pour se rendre disponible ce matin et pour prendre la parole au nom du ministre des Finances et du gouvernement.

Le sénateur Austin : Aucune règle n'exige qu'un ministre compareaisse devant un comité au sujet d'un projet de loi; c'est la coutume qui le veut. Les ministres du gouvernement actuel se sont montrés très coopératifs relativement à leurs projets de loi. C'est quelque chose que je leur avais recommandé et ils ont suivi ce conseil, mais il arrive que des ministres ne se présentent pas. À la Chambre des communes et au Sénat, les secrétaires parlementaires prennent souvent la place des ministres et ils s'expriment en leur nom et au nom des ministères.

Je trouve injuste de soulever la question de l'absence du ministre. Les ministères sont représentés à l'échelon politique et à celui de la fonction publique; c'est ainsi que l'on procède traditionnellement à la Chambre et au Sénat, quand un ministre ne peut faire autrement que de s'absenter.

Senator Tkachuk: I think it is fair to bring it up. You may argue it is not fair, and that is fair enough on his part. This is a budget bill. It is a very unusual budget bill. It caused a lot of controversy, and the minister should be here today.

I would like to make a point on this side that we are very disappointed that the minister did not see fit to defend Bill C-48 here in person, and is doing whatever it is that he is doing. I do not think there is much more important for a Minister of Finance than to appear in front of a parliamentary committee defending a budget bill. That is his job.

Senator Austin: Honourable senators, I would like to point out that in this government, the parliamentary secretary, Mr. McKay, is a member of the Privy Council. He attends meetings of the cabinet and cabinet committees dealing with this type of legislation. That is an advance in terms of the previous role of parliamentary secretaries.

The Chairman: The last word is to Senator Day and then we will start with the proceedings.

Senator Day: This is what Mr. Goodale said when he appeared before us, this committee, on June 22 of this year with respect to Bill C-43, the companion bill to Bill C-48. Mr. Goodale said:

I have relied very heavily on the good work of Mr. McKay. I want to say on this occasion before a parliamentary committee that he has done extraordinarily good work in making sure that the proper parliamentary attention is given to matters that pertain to the Department of Finance.

The Chairman: Thank you, Senator Day. Honourable senators, I earlier called this thirty-ninth meeting of the Standing Senate Committee on National Finance to order. I want to remind honourable senators once again that what we do in this committee — and our field of interest — is government spending, either directly through the estimates or indirectly through bills.

[Translation]

Last week, Bill C-48, to authorize the Minister of Finance to make certain payments, was referred to our committee by the Senate.

To start our meeting this morning, I would like to welcome the Honourable John McKay, Parliamentary Secretary to the Minister of Finance. Mr. McKay was elected to the House of Commons for the first time in 1997.

[English]

Mr. McKay was named parliamentary secretary to the Minister of Finance in July 2004. Peter Devries and Werner Heiss accompany Mr. McKay.

Mr. McKay, you have the floor. Following your presentation, senators will pose a series of questions to you based upon your remarks and the bill.

Le sénateur Tkachuk : Personnellement, je trouve que cette remarque était fondée. Vous pourrez toujours soutenir que ce n'est pas juste, mais de ce côté-ci, nous estimons que ça l'est. Il s'agit d'un projet de loi sur le budget qui, en outre, est tout à fait inhabituel. Il a été source de beaucoup de controverses et le ministre aurait dû se trouver ici, aujourd'hui.

Je tiens à indiquer que, de ce côté-ci, les sénateurs sont très déçus que le ministre n'ait pas jugé utile de venir défendre le projet de loi C-48 en personne devant le comité et qu'il est en train de faire autre chose, peu importe quoi. Je ne pense pas qu'il n'y ait rien de plus important, pour un ministre des Finances, que de se présenter devant un comité parlementaire pour défendre son projet de loi sur le budget. C'est son travail.

Le sénateur Austin : Honorables sénateurs, je tiens à souligner que dans le gouvernement actuel, le secrétaire parlementaire, M. McKay, est membre du Conseil privé. Il participe aux réunions du cabinet et des comités du cabinet qui portent sur ce type de loi. C'est un progrès par rapport au rôle qu'assumaient précédemment les secrétaires parlementaires.

Le président : Le dernier mot ira au sénateur Day, après quoi nous passerons à nos délibérations.

Le sénateur Day : Je vais vous lire ce que M. Goodale nous a déclaré quand il a comparu devant nous, le 22 juin dernier, au sujet du projet de loi C-43 qui accompagne le projet de loi C-48 :

[...] Je me suis fié beaucoup au bon travail de M. McKay. Je souhaite profiter de cette occasion pour souligner devant un comité parlementaire le travail extraordinaire qu'il a fait pour s'assurer que toute l'attention parlementaire voulue soit accordée aux questions relatives au ministère des Finances.

Le président : Merci, sénateur Day. Honorables sénateurs, tout à l'heure, j'ai déclaré ouverte la trente-neuvième réunion du Comité sénatorial permanent des finances nationales. Je tiens à rappeler aux honorables sénateurs que notre comité s'intéresse d'abord et avant tout aux dépenses gouvernementales, que ce soit directement par le biais du budget des dépenses ou, indirectement, par le celui des projets de loi.

[Français]

La semaine dernière, le projet de loi C-48, Loi autorisant le ministre des Finances à faire certains versements a été renvoyé à notre comité par le Sénat.

Pour commencer notre réunion ce matin, j'aimerais souhaiter la bienvenue à l'honorable John McKay, secrétaire parlementaire au ministère des Finances. Monsieur McKay a été élu une première fois à la Chambre des communes en 1997.

[Traduction]

M. McKay a été nommé secrétaire du ministre des Finances en juillet 2004. Il est accompagné de Peter Devries et de Werner Heiss.

Monsieur McKay, vous avez la parole. Après votre exposé, les sénateurs vous poseront des questions sur vos déclarations et sur le projet de loi.

The Honourable John McKay, P.C., M.P., Parliamentary Secretary to the Minister of Finance: I want to thank the committee for its particularly warm welcome.

I hope this bill emerges a bit better out of this committee than it did out of the last committee. I went in the last House of Commons committee with a full bill and came back with a title. I am hoping to do somewhat better this time around.

Senators have rightly pointed out that this is a unique bill. It deals with unplanned surplus legislation, and in that respect, we are in somewhat uncharted territories.

It provides a framework for further investments. All of you know what the investments are — affordable housing, environment, foreign aid, post-secondary education — so in that respect, I doubt that very many senators would disagree with investments in those particular areas.

I want to come back to the notion that these investments are made out of surplus funds. As all of you know, it is conditional upon at least \$2 billion being set aside for debt relief on each of the two years applicable to the legislation, 2005-06.

I want to reference remarks made before the House committee by Charles-Antoine St-Jean, Comptroller General of Canada, which may or may not give some relief to some of the concerns that I anticipate will come from honourable members.

The Chairman: He will be appearing before this committee.

Mr. McKay: I think his remarks bear repeating, because he has set out a framework for thinking as to whether this is or is not an appropriate way to go when you anticipate spending monies out of unplanned surplus.

He indicates that the bill is unique in that it is the first time that spending authority is subject to a minimum fiscal surplus. This represents, in his opinion, "a prudent approach." He points out that \$4.5 billion is a cap. He says that the approval is well in advance of a year end and provides lead time to determine the specific management framework concerning the programs. I anticipate some concerns about the lack of specific details that one would anticipate in a budget.

He says prior to such payments, the specific terms and conditions would require Treasury Board approval. Terms and conditions would detail more specific program parameters, along with the appropriate level of audit, evaluation, reporting and accountability. He indicates his office reviews such proposals prior to their submission for Treasury Board approval and then goes on to talk about a few other things, which I am sure he will raise later on in the day.

L'honorable John McKay, C.P., député, secrétaire parlementaire du ministre des Finances : Je tiens à remercier le comité pour son accueil particulièrement chaleureux.

J'espère que ce projet de loi s'en sortira un peu mieux après son étude par votre comité que ce fut le cas à la Chambre. Je me suis présenté devant le comité de la Chambre avec un projet de loi complet et je me retrouve avec un texte en peau de chagrin. J'espère mieux faire cette fois-ci.

Comme certains sénateurs l'ont justement fait remarquer, ce projet de loi est tout à fait unique. Il porte sur une mesure législative conditionnée à la réalisation d'un excédent non prévu; à cet égard, nous évoluons donc en territoire inconnu.

Il encadre les investissements à venir. Vous savez tous ce que sont ces investissements — logement abordable, environnement, aide à l'étranger, enseignement postsecondaire — et je doute que beaucoup de sénateurs se disent en désaccord avec ces types d'investissements.

J'aimerais revenir sur le principe voulant que ces investissements soient faits à partir de fonds excédentaires. Comme vous le savez, la condition *sine qua none* est que nous devons consacrer au moins 2 milliards de dollars au remboursement de la dette dans chacune des deux années visées par ce projet de loi, c'est-à-dire en 2005 et 2006.

Je vais vous citer ce que Charles-Antoine St-Jean, contrôleur général du Canada, a déclaré devant le comité de la Chambre et qui devrait sans doute rassurer certains des honorables sénateurs.

Le président : Il va comparaître devant notre comité.

M. McKay : Eh bien, j'estime qu'il vaut la peine de répéter ce qu'il a déclaré, parce qu'il a défini les paramètres selon lesquels on peut juger du bien-fondé de cette approche quand on envisage de dépenser certaines sommes à partir d'un excédent non prévu.

Il dit que ce projet de loi est unique en ce sens que c'est la première fois qu'une mesure législative confère un pouvoir de dépenser sous réserve que soit d'abord réalisé un excédent minimum. Cela, selon lui, constitue une approche prudente. Il mentionne le fait que les 4,5 milliards de dollars sont un maximum. Il dit que les autorisations seront données avec bien plus qu'une année d'avance et que le gouvernement disposera de suffisamment de temps pour fixer le cadre d'administration des programmes concernés. Je m'attends à ce que certains émettent des réserves quant à l'absence de détails précis sur ce que l'on doit attendre d'un budget.

Il dit que le Conseil du Trésor devra donner son approbation avant que ces versements ne soient effectués en fonction des conditions énoncées. Les conditions en question préciseraient les paramètres du programme de même que le niveau de vérification, d'évaluation, de rapport et de reddition de comptes approprié. Il indique que son bureau examine ce genre de proposition avant qu'elle soit soumise à l'approbation du Conseil du Trésor et parle ensuite de certaines autres choses sur lesquelles il reviendra sans doute aujourd'hui.

His remarks before the House were interesting and gave us some comfort concerning the approach to unplanned surplus legislation. As you know, the government has stated on numerous occasions that we do not intend to go back into deficit. That is something that we simply will not do.

As you know, all of these items are on the government's agenda. This legislation supplements the government's agenda and includes \$1.5 billion for post-secondary education. We hope to make education more accessible, particularly for low-income students and Aboriginal Canadians, with this money in the event that it becomes available. We hope it will also supplement labour market agreements such as the Workplace Skills Strategy announced in the 2004 budget. This proposal dovetails nicely with the government's commitment to provide significant new funding in support of post-secondary education by way of intergovernmental transfers.

The second proposal is with respect to the environment. This bill anticipates \$900 million for the environment. We hope this will improve public transit systems and a portion will go to energy-efficient improvements in low-income housing.

Budget 2005 proposes more than \$3 billion in new investments to access climate change and protect our natural environment. When combined with the \$2.2 of existing funding, the resulting package represents a major step in part of a longer-term strategy to obtain these objectives.

Honourable senators will be interested that since 1997, this government has invested over \$10 billion in environmental issues.

The third area is the proposed investment in foreign aid of \$500 million, which is clearly a goal to increase Canada's influence in the world. Canada as a member of the international community recognizes that it has a responsibility to help other countries.

I probably represent the greatest concentration of Tamil Canadians, Tamils outside of Sri Lanka, and the generous response of Canadians to the tsunami relief was particularly heartening. When you combine that with our assistance in both Haiti and Afghanistan, you will note that the government has made significant responses to issues that have arisen over the course of this past year.

Ses remarques devant le comité de la Chambre ont été intéressantes et elles nous ont rassurés quant à l'approche adoptée dans cette loi qui vise à utiliser des excédents non prévus. Comme vous le savez, le gouvernement a répété, à maintes occasions, qu'il ne veut pas se retrouver en situation déficitaire. C'est quelque chose que nous ne voulons tout simplement pas faire.

Comme vous le savez, tous ces éléments étaient déjà au programme du gouvernement. Cette mesure législative vient compléter le programme du gouvernement en prévoyant notamment 1,5 milliard de dollars de plus pour le secteur de l'éducation postsecondaire. Nous espérons ainsi faciliter l'accès à l'éducation, surtout pour les étudiants de familles à faible revenu et les Canadiens autochtones, advenant que cette somme soit disponible à ces fins. Nous espérons également renforcer les ententes sur le marché du travail, comme la Stratégie des compétences en milieu de travail, qui a été annoncée dans le budget de 2004. Cette proposition s'intègre harmonieusement avec l'engagement pris par le gouvernement au fil des ans de consacrer des sommes importantes à l'éducation postsecondaire en bonifiant les transferts aux provinces et aux territoires.

La deuxième mesure proposée dans ce projet de loi concerne l'environnement. Il est plus précisément prévu d'injecter 900 millions de dollars à ce titre. Nous espérons que cette somme permettra d'améliorer les réseaux de transport en commun, mais une partie des fonds sera consacrée à un programme d'amélioration de l'efficacité énergétique des habitations à loyer modique.

Le budget de 2005 prévoit plus de 3 milliards de dollars en nouveaux investissements pour faire face au changement climatique et protéger le milieu naturel. Si l'on ajoute cette somme aux 2,2 milliards de dollars déjà prévus, le résultat représente une importante étape d'une stratégie à long terme visant à réaliser les objectifs énoncés.

Honorables sénateurs, il est intéressant de remarquer que, depuis 1997, le gouvernement actuel a consacré plus de 10 milliards de dollars en nouveaux crédits à des mesures environnementales.

La troisième mesure proposée est l'affectation d'une somme additionnelle de 500 millions de dollars à l'aide internationale, fonds qui aideront le Canada à accroître son influence sur la scène internationale. Le Canada, en tant que membre de la communauté internationale, reconnaît qu'il a le devoir de venir en aide aux autres pays dans le besoin.

Je représente sans doute la circonscription qui connaît la plus forte concentration de tamouls canadiens, c'est-à-dire de tamouls hors du Sri Lanka, et la réponse généreuse des Canadiens au titre de l'aide après le tsunami a été particulièrement touchante. Quand on combine cette aide avec celle que nous avons consentie à Haïti et à l'Afghanistan, force est de constater que le gouvernement a fait d'importantes contributions à l'étranger à la suite d'événements survenus au cours des 12 derniers mois.

The minister has been very active in debt relief for poor countries, and we have taken a role of leadership in the past while. It is our intention to double international assistance from 2001-10. Budget 2005 provides \$3.4 billion in new resources to do that, and Bill C-48 enhances that initiative.

The final initiative is in the area of affordable housing, which is a further \$1.6 billion in housing construction, including Aboriginal housing. We made about \$3 billion in funding commitments since the year 2000 to help ease the affordability challenges faced by many Canadians.

Again, my riding provides an interesting example of these initiatives. At one point, we provided accommodation for approximately 1400 homeless people on a per night basis. With the initiatives in the area of homelessness and affordable housing, that number is in the order of about 75-150 people per night. I cannot say that the drop in the numbers is entirely due to Government of Canada initiatives, but I do know the government took a significant lead in the area of homelessness and affordable housing. While this issue will always be with us, certainly in the case of my particular riding, this has been a very welcome initiative and we hope that Bill C-48 continues that initiative.

Again, using my riding as an example, federal-provincial cooperation made possible a pilot program for affordable housing ownership to assist low- and middle-income Canadians. I could bore you for several hours with the intricacies of that initiative. It is exciting and I am proud that the Government of Canada has taken some leadership in the initiative. This further supplements the \$2 billion that the Government of Canada spends on an annual basis.

In conclusion, we hope that Bill C-48 complements much of what the government has done to date, particularly Bill C-43. We continue to meet our commitment of balanced budgets over the next five years. I note in passing that the street, if you will, big S, seems to have supported this budget, or at least not felt that it affects the fiscal framework of the Government of Canada, and the fundamentals of the economy continue to remain strong notwithstanding some nay-saying by certain members.

The Chairman: Thank you, Mr. McKay. One thing I notice you did not deal with was something that this committee deals with — that is, the estimates process. We are a parliamentary committee, and we are interested in things like parliamentary accountability and transparency and so on.

Le ministre a également été très actif dans le dossier de l'allègement de la dette des pays pauvres et le Canada assume un rôle de chef de file dans ce domaine depuis bien longtemps. En 2001, nous avons pris l'engagement de doubler notre aide internationale d'ici 2010. Dans le budget de 2005, nous avons prévu 3,4 milliards de dollars en nouvelles ressources à cette fin et le projet de loi C-48 vient amplifier cette initiative.

La dernière mesure proposée est celle du logement abordable puisque le gouvernement a l'intention d'affecter 1,6 milliard de dollars additionnels à la construction de logements à loyer modique, notamment pour les Autochtones. Nous nous sommes engagés à verser près de 3 milliards de dollars en 2000 pour régler les problèmes de logement abordable auxquels sont confrontés de nombreux Canadiens.

Encore une fois, ma circonscription est un cas type pour ce genre d'initiative. À un moment donné, nous fournissions des logements à quelque 1 400 sans-abri par nuit. Grâce aux initiatives concernant les sans-abri et à celles qui touchent au logement abordable, nous pourrions loger quelque 75 à 150 itinérants par nuit. Cette baisse du niveau de service n'est pas entièrement attribuable au gouvernement du Canada, car je sais que le gouvernement a pris les choses en main en ce qui concerne les sans-abri et les logements à prix modique. Ce problème est loin d'être réglé, mais dans ma circonscription au moins, nous nous sommes réjouis de l'initiative prise par le gouvernement et nous espérons que le projet de loi C-48 poursuivra dans ce sens.

Pour reprendre ma circonscription en exemple, sachez que la collaboration fédérale-provinciale a rendu possible la mise en œuvre d'un programme pilote visant à aider les familles à revenu faible ou modeste à devenir propriétaires de logements abordables. Je pourrais vous ennuyer ainsi pendant des heures en vous donnant les détails de ce programme, mais sachez que tout cela est très intéressant et que je suis très fier que le gouvernement du Canada ait pris l'initiative dans ce domaine. Ces sommes viennent s'ajouter aux 2 milliards de dollars que le gouvernement du Canada investit annuellement au titre des logements sociaux.

Je terminerai en vous disant que le projet de loi C-48 s'inscrit en complément de ce que le gouvernement a réalisé jusqu'ici, surtout avec le projet de loi C-43. Nous continuerons de respecter notre engagement qui est d'avoir des budgets équilibrés dans les cinq prochaines années. Soit dit en passant, la population est tout à fait d'accord avec ce budget ou du moins elle n'a pas l'impression qu'il va réduire la marge de manœuvre financière du gouvernement du Canada et croit que les fondamentaux de notre économie demeurent solides, même si certains membres de votre comité font non de la tête.

Le président : Merci, monsieur McKay. Je n'ai pas manqué de remarquer que vous n'avez pas parlé d'un aspect dont ce comité s'occupe, c'est-à-dire l'examen du budget des dépenses. Comme nous sommes un comité parlementaire, nous nous intéressons à des questions comme la reddition de comptes et la transparence au Parlement.

One of the difficulties with this bill is that we are to vote almost \$5 billion for which there are no ready parameters or strategies for payment and no real estimates. I note you quoted with a lot of delight the Comptroller General who, you said, gave you a lot of comfort. We are parliamentarians and need to have some comfort in regular parliamentary oversight.

Where in this bill is there a provision for Parliament to have ongoing oversight into the spending proposed in Bill C-48?

Mr. McKay: Mr. Chairman, I am sure you will pursue that line of questioning with the Comptroller General, and I would encourage you to do so. He will provide you with a more detailed and impartial perspective.

The Chairman: You are a parliamentarian as well.

Mr. McKay: All of these spending initiatives will be subject to the usual parliamentary oversight. If a budget proposal goes before Parliament, it will come back. It is still reviewed by the supplement process.

Perhaps, Mr. Devries could add to that answer, but it starts out as unique legislation, which is unplanned surplus legislation. The money does not exist unless there is a surplus. The spending initiatives will not exist until there is a surplus. In some respects, it is unfair to anticipate detailed spending plans on particular monies until that contingency arises.

Mr. Peter Devries, General Director, Deputy Minister's Office, Department of Finance Canada: Mr. Chairman, in some ways, the provisions of Bill C-48 are not any different from the provisions in Bill C-43 with the exception of the conditionality that payments cannot be made until we have a surplus of at least \$2 billion.

In Bill C-43, the \$700 million for early childhood development is in some instances the same as what we are asking for in this bill with respect to the major blocks of spending we have set out.

However, as Mr. McKay noted, the Comptroller General indicated before the committee in the other place that departments and ministers will follow a set of criteria prior to access to these funds.

The Chairman: Did your department draft the criteria?

Mr. Devries: The criteria are the same as any other government spending initiative.

The Chairman: Is the Department of Finance involved?

Mr. Devries: No. That it is the responsibility of the Treasury Board Secretariat and ministers. Prior to any payments, the Treasury Board will have to approve the funding agreements with

L'un des problèmes que pose ce projet de loi, c'est que nous allons adopter un crédit de près de 5 milliards de dollars pour des dépenses à propos desquelles nous ne disposons d'aucun paramètre, d'aucune stratégie de versement ni d'aucune véritable estimation. J'ai remarqué que vous aviez cité avec une grande satisfaction le contrôleur général qui, nous avez-vous dit, vous a beaucoup rassuré. Nous sommes des parlementaires et nous aussi avons besoin d'être rassurés quant au pouvoir de surveillance du Parlement.

Où dit-on, dans ce projet de loi, que le Parlement va exercer son pouvoir de surveillance relativement aux dépenses proposées?

M. McKay : Monsieur le président, je suis certain que vous poserez ces mêmes questions au contrôleur général et je vous encourage d'ailleurs à le faire. Il vous donnera un avis beaucoup plus détaillé et impartial que le mien.

Le président : Mais vous aussi êtes parlementaire.

M. McKay : Toutes ces initiatives de dépenses sont sujettes à la surveillance habituelle du Parlement. Si une proposition budgétaire est soumise au Parlement, elle sera forcément examinée, ce qui nous place dans le scénario de l'examen du budget des dépenses.

M. Devries pourra peut-être ajouter quelque chose, mais nous avons ici un projet de loi qui est unique en ce sens qu'il prévoit des dépenses à partir d'un excédent budgétaire non prévu. Les sommes n'existent pas à moins que nous ne dégagions un excédent. Il n'y aura donc pas de dépenses s'il n'y a pas d'excédent. À certains égards, il n'est pas juste de s'attendre à ce que nous disposions de plans de dépenses détaillés tant que l'excédent n'est pas confirmé.

M. Peter Devries, directeur général, Cabinet du sous-ministre, ministère des Finances Canada : Monsieur le président, à certains égards, les dispositions du projet de loi C-48 ne sont pas différentes de celles du projet de loi C-43, si ce n'est que les versements sont conditionnés à la réalisation d'un excédent minimum de 2 milliards de dollars.

Dans le projet de loi C-43, les 700 millions de dollars destinés au développement de la petite enfance sont, dans certains cas, identiques à ce que nous demandons dans ce projet de loi pour ce qui est de grands blocs de dépenses envisagés.

Cependant, comme M. McKay l'a fait remarquer, le contrôleur général a déclaré devant le comité de la Chambre des communes que les ministères et les ministres devront respecter l'ensemble des critères pour recevoir ces fonds.

Le président : Est-ce que votre ministère a rédigé les critères en question?

M. Devries : Les critères sont les mêmes que pour n'importe quelle autre initiative de dépense gouvernementale.

Le président : Est-ce que le ministère des Finances y a participé?

M. Devries : Non! Cette responsabilité incombe au Secrétariat du Conseil du Trésor et aux ministres. Avant qu'un versement ne soit effectué, le Conseil du Trésor devra approuver les ententes de

the eligible recipients. The supplementary estimates, departmental performance reports and reports of plans and priorities will include these payments in their records and the Auditor General will audit them and show them in the Public Accounts of Canada.

The Chairman: Would they come before parliamentary committees?

Mr. Devries: Yes, these are statutory programs and because of the authority set out in the bill, the programs set out become statutory payments.

The Chairman: Oh my goodness. That is even worse.

Honourable senators, I ask Senator Tkachuk to allow Senator Ringuette to precede him with her questions because she has to attend another committee.

Senator Tkachuk: In the spirit of cooperation, I agree.

Senator Ringuette: Mr. McKay, I have listened carefully to your presentation this morning. The housing and education programs would be funded via transfers to the provinces. It seems that these initiatives exist and the bill simply speaks to additions provided the money is available. However, the public transit funding targeted in the bill is new because I do not recall such a program. How will that initiative proceed?

Mr. McKay: I anticipate that it will proceed with negotiations by the relevant minister, presumably Mr. Godfrey, to develop individual agreements with municipalities, as appropriate.

Senator Ringuette: He will negotiate with the municipalities and not with the provincial governments.

Mr. McKay: No. A fairly broad discretion is outlined in clause 3 of the bill where it states:

3. For the purposes of this Act, the Governor in Council may, on any terms and conditions that the Governor in Council considers appropriate, authorize a minister to

- (a) develop and implement programs and projects;
- (b) enter into an agreement with the government of a province, a municipality or any other organization or person;
- (c) make a grant or contribution or any other payment;
- (d) subject to the approval of Treasury Board, supplement any appropriation by Parliament;
- (e) incorporate a corporation any shares or memberships of which on incorporation, would be held by, on behalf of or in trust for the Crown;

financement avec les bénéficiaires admissibles. Les budgets supplémentaires des dépenses, les rapports de rendement des ministères et les rapports sur les plans et priorités feront état des versements en question et la Vérificatrice générale vérifiera ces montants qui apparaîtront dans les comptes publics du Canada.

Le président : Est-ce qu'ils témoigneraient devant les comités parlementaires?

M. Devries : Oui, comme il s'agit de programmes statutaires et que le pouvoir de dépenser découle du projet de loi, les versements deviennent automatiquement des versements statutaires.

Le président : Doux Seigneur, c'est encore pire!

Honorables sénateurs, je vais demander la permission au sénateur Tkachuk de permettre au sénateur Ringuette de poser ses questions parce qu'elle doit participer à un autre comité.

Le sénateur Tkachuk : Eh bien, je suis d'accord avec cela, dans un esprit de collaboration.

Le sénateur Ringuette : Monsieur McKay, j'ai écouté très attentivement votre exposé. Les programmes de logement et d'éducation sont normalement financés par le biais de transferts aux provinces. J'ai l'impression que ces initiatives existent déjà et que le projet de loi ne fait que prévoir des sommes supplémentaires à condition que l'argent soit disponible. Il demeure que le financement du transport public, mentionné dans ce projet de loi, est quelque chose de nouveau, parce que je n'ai jamais entendu parler d'un tel programme. Comment cette initiative va-t-elle fonctionner?

M. McKay : J'envisage que c'est le ministre responsable, sans doute M. Godfrey, qui va négocier en vue de parvenir à des ententes individuelles avec les municipalités, selon les besoins.

Le sénateur Ringuette : Il va négocier avec les municipalités et pas avec les gouvernements provinciaux.

M. McKay : Non, l'article 3 du projet de loi donne d'ailleurs une orientation très générale en la matière :

3. Pour l'application de la présente loi, le gouverneur en conseil peut, selon les modalités qu'il juge indiquées, autoriser tout ministre :

- a) à élaborer et à mettre en oeuvre des projets ou programmes;
- b) à conclure des accords avec des gouvernements provinciaux, des municipalités, des organismes ou des personnes;
- c) à octroyer des subventions, à fournir des contributions ou à effectuer d'autres paiements;
- d) sous réserve de l'approbation du Conseil du Trésor, à majorer les sommes déjà affectées par le Parlement;
- e) à constituer une personne morale dont une action, une adhésion ou une participation au moins serait, lors de la constitution, détenue par Sa Majesté, en son nom ou en fiducie pour elle;

(f) acquire shares or memberships of a corporation that, on acquisition, would be held by, on behalf of or in trust for the Crown.

There are a number of ways that the government could approach the specific item to which you refer.

Senator Ringuette: Depending on where you live in Canada, there is a different definition of public transit. In my province of New Brunswick, support for public transit means support for the passenger trains to link the many small communities throughout the province. Only three cities in New Brunswick have public transportation.

In respect of the gas tax issue, the allotment for provinces was on a per capita basis. Will the allotment for the public transit funds be determined on a per capita base so that there is an equal distribution across the country?

Mr. McKay: I refer to a press release from Minister John Godfrey that says:

The investment of up to \$800 million will be allocated to provinces and territories on a *per capita* basis. Consistent with the intent of this initiative, it is proposed that the agreements stipulate that the funds be distributed within each province and territory to municipalities and transit agencies based largely on transit ridership.

The short answer to the question is overall, it will be a per capita basis but the specific is on a ridership basis.

Senator Ringuette: Thank you.

The Chairman: Mr. Devries, in which clause does it state that the government will make these payments statutory?

Mr. Devries: The very nature of the bill automatically makes the payments statutory. Mr. Heiss will explain further.

Mr. Werner Heiss, Director and General Counsel, General Legal Services, Department of Finance Canada: Clause 1 states:

1. (1) Subject to subsection (3), the Minister of Finance may, in respect of the fiscal year 2005-2006, make payments out of the Consolidated Revenue Fund up to the amount that is the difference between the amount that would, but for those payments, be the annual surplus as prepared in accordance with sections 63 and 64 of the Financial Administration Act and \$2 billion.

That authority provides statutory appropriation with one limitation the amount, which is determined based on the surplus. The maximum is \$4.5 billion and the individual limits are

f) à acquérir d'une personne morale des actions, des adhésions ou des participations qui seraient, lors de l'acquisition, détenues par Sa Majesté, en son nom ou en fiducie pour elle.

Le gouvernement pourrait donc aborder la question dont vous parlez de différentes façons.

Le sénateur Ringuette : L'expression transport public revêt un sens différent selon l'endroit où l'on habite au Canada. Au Nouveau-Brunswick, quand on dit que l'on finance les transports publics, on finance en fait les trains de passagers qui assurent la liaison entre de nombreuses petites collectivités. Il n'y a que trois villes au Nouveau-Brunswick où l'on trouve des transports publics.

Pour ce qui est de la question de la taxe de l'essence, la répartition entre les provinces a été effectuée au prorata de la population. Est-ce que la répartition du fonds destiné au transport en commun se fera selon le même principe pour que cette distribution soit équitable?

M. McKay : Voici ce que l'on apprenait dans un communiqué de presse du ministre John Godfrey :

L'investissement jusqu'à concurrence de 800 millions de dollars sera affecté aux provinces et aux territoires par habitant. Conformément à l'objectif de cette initiative, nous proposons que les ententes stipulent que nous distribuerons les fonds à chaque province et territoire, pour qu'ils les répartissent ensuite aux municipalités et aux sociétés de transport en commun. L'affectation des fonds sera fondée sur le nombre d'usagers des transports en commun.

Autrement dit, le calcul de la répartition se fera par habitant, mais l'affectation des fonds sera fondée sur le nombre d'usagers.

Le sénateur Ringuette : Merci.

Le président : Monsieur Devries, quelle est la disposition qui stipule qu'il va s'agir de paiements législatifs?

M. Devries : Par la nature même du projet de loi, ces paiements sont automatiquement législatifs. M. Heiss va vous donner plus de détails à ce sujet.

M. Werner Heiss, directeur et avocat général, Services juridiques généraux, ministère des Finances Canada : Voici ce que dit l'article 1 :

1. (1) Sous réserve du paragraphe (3), pour l'exercice 2005-2006, le ministre des Finances peut faire des versements, à prélever sur le Trésor, jusqu'à concurrence de la différence entre la somme qui, n'eût été ce prélèvement, aurait été l'excédent budgétaire de l'exercice — tel qu'il est prévu dans les Comptes publics établis conformément aux articles 63 et 64 de la Loi sur la gestion des finances publiques — et 2 milliards de dollars.

Cette disposition prévoit donc qu'il s'agira d'un crédit législatif assorti d'une restriction : le montant sera déterminé d'après l'excédent réalisé. Le maximum sera de 4,5 milliards de dollars et

contained in clause 2(1). This is a statutory authority to make draws on the Consolidated Revenue Fund, CRF, for the appropriation.

The Chairman: In terms of parliamentary scrutiny, what does this language do?

Mr. Heiss: This is an appropriation so Parliament would approve it.

The Chairman: We are voting now for \$4.5 billion and thereafter have no other say.

Mr. Heiss: You have further say, as Mr. Devries pointed out because the estimate process of any statutory appropriation, of which there are many, including those provided for in Bill C-43, is such that it is still reported. Hence, committees can still obtain the information and request additional clarification. It is reported through the estimate process and through the public accounts. The reporting on those expenditures affords parliamentary committees an opportunity to scrutinize and review. It is no different from any other statutory appropriations and, I believe, 75 per cent of government expenditures are in that range.

Senator Stratton: We thought we had that when adscam occurred. How much money disappeared into that without parliamentary scrutiny?

Mr. McKay: Only Justice Gomery knows for certain, and he is not saying, yet.

Senator Tkachuk: What was your involvement in this process, Mr. McKay?

Mr. McKay: My involvement was after the fact. The arrangements to enter into the parameters of the bill were negotiated among the House leaders and, once the parameters were set, the drafting of the bill took place. I saw it when it appeared in the Department of Finance where we went through it clause by clause.

Senator Tkachuk: At the committee's meeting on Bill C-43, the Minister of Finance said that he talked on the phone every day about this. Did he not call you concerning this bill?

Mr. McKay: I called him, certainly, but he did not call me.

Senator Tkachuk: You said that you had nothing to do with the drafting of the bill. Did you talk to him about it during the process?

Mr. McKay: Yes, I spoke to him near the end of the process.

Senator Tkachuk: Despite the fine words of Senator Day about your running the department, it is not quite the case in respect of this bill.

Mr. McKay: There are days when I think that would be a good idea.

les limites individuelles sont précisées au paragraphe 2(1). Il s'agit d'une autorisation législative de tirer des fonds sur le Trésor pour alimenter le crédit parlementaire.

Le président : Que prévoit cet article relativement à l'examen par le Parlement?

M. Heiss : Comme il s'agit d'un crédit, le Parlement devra l'approuver.

Le président : Nous allons voter sur la dépense de 4,5 milliards de dollars, après quoi nous n'aurons plus rien à dire.

M. Heiss : Vous aurez bien sûr votre mot à dire par la suite parce que, comme M. Devries vous l'a indiqué, vous pourrez intervenir à l'étape de l'examen budgétaire pour chaque crédit législatif, et les occasions ne manqueront pas comme celles prévues dans le projet de loi C-43. Dès lors, les comités pourront tout de même exiger d'obtenir des renseignements et pourront demander d'autres précisions. L'examen se fera à l'étape de l'étude du budget des dépenses et par le biais des comptes publics. Grâce au rapport concernant les dépenses, les comités parlementaires auront la possibilité d'examiner ces dossiers. Ce ne sera pas différent des autres crédits législatifs et je crois d'ailleurs que 75 p. 100 des dépenses gouvernementales tombent dans ce cas de figure.

Le sénateur Stratton : Nous pensions que c'est ce que nous avions quand le scandale des commandites s'est produit. Combien d'argent a disparu ainsi sans que le Parlement ait pu examiner la question?

M. McKay : Seul le juge Gomery pourra vous répondre avec certitude et il ne s'est pas encore prononcé.

Le sénateur Tkachuk : À quel titre avez-vous participé à ce processus, monsieur McKay?

M. McKay : Je suis intervenu après les faits. Ce sont les leaders en Chambre qui ont négocié les paramètres concernant le projet de loi et ce n'est qu'ensuite que ce projet de loi a été rédigé. Je l'ai vu quand il est arrivé au ministère des Finances où nous en avons fait une étude article par article.

Le sénateur Tkachuk : Dans le cadre de la réunion du comité sur le projet de loi C-43, le ministre des Finances nous a déclaré qu'il avait eu des échanges téléphoniques quotidiens à ce sujet. Ne vous a-t-il appelé à propos de ce projet de loi?

M. McKay : Moi je l'ai certainement appelé, mais pas le contraire.

Le sénateur Tkachuk : Vous avez dit que vous n'aviez eu rien à voir dans la rédaction de ce projet de loi. Avez-vous parlé au ministre pendant tout ce processus?

M. McKay : Oui, je lui ai parlé presque à la fin du processus.

Le sénateur Tkachuk : Malgré les bons mots du sénateur Day à propos de la façon dont vous administrez le ministère, on ne peut pas dire que vous ayez aussi bien fait dans le cas du projet de loi.

M. McKay : Il y a des jours où je me dis que ce n'est pas forcément une mauvaise chose.

Senator Tkachuk: We do too, I think.

Mr. McKay: I could go to clause by clause on that point alone.

Senator Tkachuk: I want to be clear on this, you spoke to the Minister of Finance, but not about this bill, or you spoke to him but only at the end of the process. When you read the newspaper articles, did you pick up the phone and ask the minister what was happening?

Mr. McKay: I am not far from that.

Senator Tkachuk: Were there discussions about what was taking place? He must have talked to you about what was going on.

Mr. McKay: We spoke several times, but the main concern was to fall within the fiscal framework and maintain the fiscal discipline that the government has fought so hard for over the last number of years.

Senator Tkachuk: You did not care what was in it; you just made sure there was no deficit.

Mr. McKay: Obviously, you care what is in it and the piece about affordable housing is important to me. However, looking at it from a finance perspective, you want to ensure you are not going into deficit, that you stay within the framework and none of your fundamentals are impacted in any way.

Senator Tkachuk: Let us get to that affordable housing. Mr. Fontana said in committee that the government originally committed to spending \$1.5 billion over five years, which Minister Goodale reiterated following the tabling of the budget in 2005. Bill C-48 now has accelerated that commitment to two years and increased it to \$1.6 billion.

When Senator Carstairs spoke about this particular bill in the Senate, I asked her whether it was new money or old money or accelerated money or compressed money or whatever it is that you people in finance do. She said that it was compressed money, that the \$1.5 billion became \$1.6 billion; \$1.5 billion was previously the amount budgeted and it was compressed in two years rather than being spent in five years. There were comments also that it is new money. Could you clarify that for us?

Mr. McKay: This is all new money.

Senator Tkachuk: Did not the minister of housing know that?

Mr. McKay: I was there for his remarks; however, I do not recollect them precisely so I cannot comment on his remarks.

Le sénateur Tkachuk : Je crois que nous pensons la même chose.

M. McKay : Personnellement, je passerai tout de suite à l'étude article par article sur ce seul aspect.

Le sénateur Tkachuk : Entendons-nous bien à ce sujet. Vous avez parlé avec le ministre des Finances, mais pas au sujet de ce projet de loi ou alors, lui avez-vous parlé du projet de loi mais uniquement à la fin du processus? Quand vous lisez le journal, est-ce que vous prenez le téléphone pour demander au ministre ce qu'il y a de neuf dans l'actualité?

M. McKay : Je n'en suis pas loin.

Le sénateur Tkachuk : Avez-vous parlé de ce qui se passait? Il doit vous avoir dit ce qui se passait.

M. McKay : Nous nous sommes parlé à plusieurs reprises, mais essentiellement de sujets touchant au cadre financier et au respect de la discipline budgétaire pour lequel le gouvernement se bat depuis tant d'années.

Le sénateur Tkachuk : Vous ne vous préoccupez pas de ce qu'il y avait dans ce projet de loi? Vous vouliez simplement vous assurer qu'il n'y aurait pas de déficit.

M. McKay : Je me suis bien sûr intéressé au contenu du projet de loi, parce que ce qui concerne le logement abordable est un aspect très important à mes yeux. Toutefois, quand on examine ce projet de loi depuis le ministère des Finances, on veut s'assurer qu'il n'y aura pas de déficit, que l'on va respecter le cadre établi et que l'on ne bousculera aucun des facteurs économiques fondamentaux.

Le sénateur Tkachuk : Parlons donc du logement abordable. M. Fontana a indiqué au comité que le gouvernement s'était d'abord engagé à consacrer 1,5 milliard de dollars sur cinq ans à ce dossier, ce que le ministre Goodale a d'ailleurs réitéré lorsqu'il a déposé son budget en 2005. Voici que le projet de loi accélère la réalisation de cet engagement, pour la ramener sur deux ans et porte les fonds prévus à 1,6 milliard de dollars.

Quand le sénateur Carstairs a parlé de ce projet de loi au Sénat, elle a demandé s'il s'agissait de nouveaux fonds, de fonds anciens, d'une dépense accélérée ou de fonds comprimés, ou encore d'une formule que vous appliquez aux Finances. Elle a affirmé qu'il s'agissait de fonds compressés, autrement dit que les 1,5 milliard de dollars s'étaient transformés à 1,6 milliard, qu'on avait, au départ, prévu 1,5 milliard mais qu'on avait comprimé la dépense sur deux ans plutôt que sur cinq. D'aucuns ont ajouté qu'il s'agissait de nouveaux fonds. Pouvez-vous tirer cela au clair pour nous?

M. McKay : Il s'agit de fonds entièrement nouveaux.

Le sénateur Tkachuk : Est-ce que le ministre du Logement est au courant de cela?

M. McKay : J'étais là quand il en a parlé, mais comme je ne me souviens pas exactement de ce qu'il a dit, j'ai oublié sa position à cet égard.

Senator Tkachuk: He clearly stated that this was not new money. Then Senator Carstairs, in the Senate chamber, stated that it was not new money. She said that the money was compressed from five years to two years, and therefore it was more money per year. That is what she informed us in the Senate chamber so she obviously did not know what she was talking about either.

Mr. McKay: I have no comment.

Senator Tkachuk: Is there confusion in the government as to how much money is spent?

Senator Eggleton: You are taking the comments out of context.

Senator Tkachuk: Would you like to have the whole works?

Senator Eggleton: I have it here.

Senator Tkachuk: So do I, but I am asking Mr. McKay. You can ask your questions on your turn.

Mr. McKay: If we keep this going, something good could happen. This is a \$4.5 billion contingent spending, of which \$1.6 billion is allocated for affordable housing. I would anticipate all of that to be fresh money.

Senator Tkachuk: It is all contingent on the \$2 billion.

Does the money become available when the surplus is at \$2 billion in the first year and then \$2 billion in the second year? When can the cabinet spend the money?

Mr. McKay: That is entirely within the prerogative of the government. In theory, no money could be spent in the first year — assuming there is a surplus.

Senator Tkachuk: Let us say the surplus is \$3 billion.

Mr. McKay: That could be applied entirely to debt relief, for instance, and the entire set of initiatives postponed to the following year, if that was the decision of the government.

Senator Tkachuk: What has to happen in the second year?

Mr. McKay: Presumably in the second year, in order to fulfill the bill, you have to have at least a \$2 billion contingency and then you would have to do your \$4.5 billion of allocated spending over the course of that year.

Senator Tkachuk: It has to be over \$2 billion the first year and \$2 billion the second year, although it does not necessarily have to be spent in the first year, the total must be \$4 billion or \$4.5 billion.

Mr. McKay: It must be \$4.5 billion. You have to hit your thresholds first of \$2 billion in each year, and the spending after that is entirely contingent on that surplus.

Le sénateur Tkachuk : Eh bien, il a dit très clairement qu'il ne s'agissait pas de fonds nouveaux. C'est ce que nous a réitéré plus tard le sénateur Carstairs, au Sénat. Elle a déclaré qu'il s'agissait d'un investissement qu'on avait ramené de cinq à deux ans et que, ce faisant, il y avait davantage d'argent chaque année. C'est ce qu'elle nous a affirmé à la Chambre, mais elle non plus ne savait visiblement pas ce dont elle parlait.

M. McKay : Sans commentaire.

Le sénateur Tkachuk : On semble un peu confus, au gouvernement, quant au montant qui sera finalement investi.

Le sénateur Eggleton : Vous prenez toutes ces remarques hors contexte.

Le sénateur Tkachuk : Vous voulez avoir les extraits complets?

Le sénateur Eggleton : Je les ai ici.

Le sénateur Tkachuk : Moi aussi, mais je posais la question à M. McKay. Vous pourrez répondre à vos questions quand votre tour viendra.

M. McKay : Si nous continuons ainsi, il y a peut-être quelque chose de bon qui va découler de tout cela. Il s'agit d'une dépense conditionnée de 4,5 milliards de dollars dont 1,6 milliard ira au logement abordable. Je m'attends à ce qu'il s'agisse entièrement de fonds nouveaux.

Le sénateur Tkachuk : Sous réserve que l'on réalise un excédent de 2 milliards de dollars.

Cette somme sera-t-elle débloquée dès que l'excédent de 2 milliards de dollars sera atteint la première année et qu'un nouvel excédent de 2 milliards de dollars sera réalisé la deuxième année? Quand le cabinet pourra-t-il disposer de ces fonds?

M. McKay : Cela relève entièrement de la prerogative du gouvernement. En théorie, aucune somme ne pourra être dépensée la première année, à supposer qu'il y ait un excédent.

Le sénateur Tkachuk : Supposons que l'excédent soit de 3 milliards de dollars.

M. McKay : Eh bien, ce montant pourrait aller entièrement au remboursement de la dette, par exemple, et les initiatives envisagées pourraient être reportées à l'année suivante, si c'est ce que veut le gouvernement.

Le sénateur Tkachuk : Et qu'arrivera-t-il la deuxième année?

M. McKay : On peut supposer que la deuxième année, pour répondre aux exigences du projet de loi, il faudra commencer par confirmer un excédent de 2 milliards de dollars au moins, après quoi il sera possible de dépenser le surplus en fonction des 4,5 milliards de dollars prévus.

Le sénateur Tkachuk : Cela veut dire qu'il faudra réaliser plus de 2 milliards de dollars la première année et 2 milliards de dollars supplémentaires la deuxième année, sans qu'aucune dépense ne soit forcément faite la première année alors qu'on vise un total de 4 ou 4,5 milliards de dollars.

M. McKay : Il faudra dégager 4,5 milliards de dollars. Il faudra commencer par respecter le seuil annuel de 2 milliards de dollars après quoi les dépenses pourront être effectuées.

Senator Tkachuk: It is possible that no money will flow at all for two years.

Mr. McKay: That is a possibility.

Senator Tkachuk: There is a possibility that the government will spend the money on something else.

Mr. McKay: That is a possibility.

Senator Tkachuk: We have spent the \$2 billion and we have another \$2 billion but we have \$4.5 billion to spend. How will that work? Now we have \$2 billion in the second year but you have \$4.5 billion committed to spend with your partners, the NDP.

Mr. McKay: The \$2 billion on the first year is mandatory, and the \$2 billion on the second year is mandatory. The \$4.5 billion is discretionary as to when it is actually spent. It all could be spent in the first year out of surplus or the second year or some combination thereof; or it could not be spent at all in the event that there is no surplus beyond those \$2 billion amounts.

Senator Tkachuk: When you have a budget, you have estimates and budget bills; people who receive the money can plan — there is some process to it. Provinces can plan. Here you have money allocated for housing and education, which you say is all new money — there is some confusion so I will leave you within your own group to straighten that out. Who is handling all this? If you do not have to spend it, how will the people plan to deal with this? For example, for education, lowered tuition fees were promised by Mr. Layton. How will people know to have lower tuition fees if this is the way you will do business?

Mr. McKay: We are in the fiscal year 2005-06 and we will not know what the surplus is until September of 2006.

I do not want to be too crass about it, but if I was a department anticipating receiving money, I would not be booking this money until I knew that surplus was in place. Then presumably there would be an allocation, and by then, presumably, the department will have worked up plans as to how to deal with that particular money.

Senator Tkachuk: Will Parliament then be asked how that money will be spent? When you decide to spend the money in the fall of 2006, if you are still the government, will Parliament be asked to allocate the money or will cabinet allocate the money on its own?

Mr. Devries: Bill C-48 gives the government authorization to make the payments to the entities that have been set up in that fiscal year. The government will not be going back to Parliament for authority to spend that money. Bill C-48 gives the authority to

Le sénateur Tkachuk : Est-il envisageable qu'aucune somme ne soit pas dépensée au titre de ce projet de loi dans les deux années?

M. McKay : C'est une possibilité.

Le sénateur Tkachuk : Est-il également possible que le gouvernement dépense ces sommes à autre chose?

M. McKay : C'est une possibilité.

Le sénateur Tkachuk : Nous avons placé les 2 milliards de dollars et nous disposons de 2 milliards de dollars supplémentaires, mais voilà que nous devons dépenser 4,5 milliards de dollars. Comment tout cela va-t-il fonctionner? Nous nous retrouvons avec 2 milliards de dollars la deuxième année, mais vous vous êtes engagé à dépenser 4,5 milliards de dollars avec vos acolytes du NPD.

M. McKay : Les 2 milliards de dollars de la première année sont obligatoires et ceux de la deuxième année le sont aussi. La dépense de 4,5 milliards de dollars est discrétionnaire. Tout pourrait être dépensé dans la première année, à partir de l'excédent dégagé, ou dans la deuxième année ou encore un peu chaque année. Il serait également possible que rien ne soit dépensé si nous ne réalisons pas un excédent supérieur à 2 milliards de dollars.

Le sénateur Tkachuk : Qui dit budget, dit budget des dépenses et loi d'exécution. Les gens qui reçoivent des fonds peuvent planifier, autrement dit il existe une certaine procédure. Les provinces aussi peuvent planifier. Voici que vous avez réservé des fonds pour le logement et l'éducation, fonds qui sont nouveaux d'après ce que vous nous dites... il existe une certaine confusion à ce sujet, mais je vous laisserai le soin de tirer tout cela au clair avec votre groupe. Qui s'occupera de tout cela? S'il faut dépenser l'argent en question, comment les gens vont-ils pouvoir faire des plans en conséquence? Par exemple, comment sera-t-il possible de réduire les frais de scolarité comme l'a promis M. Layton? Compte tenu de la façon dont vous fonctionnez, comment pensez-vous que les gens vont savoir qu'il faut viser une réduction des frais de scolarité?

M. McKay : Nous sommes dans l'année financière 2005-2006 et nous ne saurons pas quel sera l'excédent avant septembre 2006.

Je ne veux pas vous paraître trop brutal, mais si j'étais un ministère qui s'attend à recevoir de l'argent, je n'engagerais pas cet argent avant d'avoir la certitude que le gouvernement a réalisé un excédent. À ce moment-là, un crédit sera éventuellement accordé et le ministère aura éventuellement formulé des plans sur la façon de dépenser cet argent.

Le sénateur Tkachuk : Est-ce que le gouvernement va être invité à se prononcer sur la façon dont cet argent doit être dépensé? Quand vous déciderez de dépenser cet argent, à l'automne 2006, si vous êtes encore au pouvoir, est-ce que le Parlement sera invité à voter des crédits ou est-ce le cabinet qui va répartir l'argent seul de son côté?

M. Devries : Le projet de loi C-48 donne au gouvernement l'autorisation d'effectuer des versements aux entités constituées durant l'année financière. Le gouvernement ne se représentera pas devant le Parlement pour obtenir l'autorisation de dépenser ces

the government to spend that money. It has set it out in four main categories. What the responsible ministers will be doing over the course of 2005-06 is setting up funding agreements with the eligible recipients so they are in place prior to the end of this fiscal year, conditional on a surplus of at least \$2 billion at the end of this fiscal year and next fiscal year. Once those funding agreements are signed prior to the end of this fiscal year, and once we know what the final surplus will be, then the government can allocate the funds according to Bill C-48 and the agreements that it signed with the eligible recipients.

Senator Eggleton: We thank you, Mr. McKay, for being here today with the Department of Finance officials. I want to go over three areas of concern raised at second reading in the Senate. Senator Tkachuk has touched on the terms of accountability.

Many senators feel that Bill C-48 definitely does not have the kind of detail that Bill C-43 or other budget bills have. Normally, when a bill is debated there is more understanding about where the money is going than there is in this case where there are few if any details about any of the programs. It is left up to the departments, which is understandable considering that you do not know whether all the \$4.5 billion or half of it or none of it will be available. It might be some time before that amount is known.

Accountability to Parliament is still important. I have heard two answers that relate to parliamentary accountability. One is that members of Parliament, either in the House or the Senate, would have the opportunity to look at this in detail and question officials when it comes to supplementary estimates. Secondly, we have the annual report on planning and priorities. Are those are the two instruments of parliamentary oversight for the \$4.5 billion?

Mr. McKay: The first response has to do with the Comptroller General's remarks, which I quoted in part. These terms and conditions would detail more specific program parameters along with the appropriate level of audit, evaluation, reporting and accountability provisions. My office reviews such proposals prior to their submission for Treasury Board approval. I suppose the first answer is that the Comptroller General is satisfied with the very nature by which the government is going about this process.

You in part answered your own question in that this is unplanned surplus legislation. These initiatives will not happen unless there is a surplus. We are in uncharted territory. Parliamentary oversight is there almost by definition. Parliament has, in effect, no limitations on what questions it can ask about any spending initiatives, let alone spending initiatives in Bill C-48.

fonds. Le projet de loi C-48 autorise le gouvernement à dépenser l'argent de son côté. Les sommes seront ventilées en fonction des quatre catégories visées. En 2005-2006, les ministres responsables concluront des ententes de financement avec les bénéficiaires admissibles, ententes qui devront être en place avant la fin de la présente année financière, le tout étant conditionné à la réalisation d'un excédent d'au moins 2 milliards de dollars à la fin de l'exercice financier et lors de l'exercice financier prochain. Une fois que ces ententes de financement auront été signées avant la fin de la présente année financière, et une fois que nous connaissons l'excédent budgétaire, le gouvernement pourra répartir les fonds, selon les dispositions du projet de loi C-48 et selon les ententes conclues, entre les différents bénéficiaires admissibles.

Le sénateur Eggleton : Merci, monsieur McKay, de vous être rendu à notre invitation en compagnie de fonctionnaires du ministère des Finances. Je voudrais que nous parlions de trois questions qui ont été soulevées en deuxième lecture au Sénat. Le sénateur Tkachuk a parlé des conditions inhérentes à la reddition de comptes.

De nombreux sénateurs pensent que le projet de loi C-48 n'est pas aussi précis que le projet de loi C-43 ou que les autres textes budgétaires. Habituellement, quand un projet de loi est soumis au débat, on est davantage fixé ce à quoi l'argent sera destiné que dans le cas présent où nous n'avons que peu, voire aucun détail sur les programmes en question. Tout cela incombera aux ministères, ce qui est compréhensible étant donné que vous ne savez pas quelle proportion des 4,5 milliards de dollars sera disponible. Il faudra peut-être attendre un certain temps avant que vous sachiez cela.

Il demeure qu'il est important de rendre des comptes au Parlement. Vous avez donné deux réponses qui concernent l'obligation de rendre des comptes au Parlement. D'abord, vous avez dit que les députés et les sénateurs auraient la possibilité d'examiner cette question en détail et de poser des questions aux fonctionnaires dans le cadre de l'étude du budget des dépenses supplémentaire. Deuxièmement, il y aura les rapports sur les plans et priorités. S'agira-t-il là des deux instruments de la surveillance parlementaire pour les 4,5 milliards de dollars?

M. McKay : La première réponse est liée aux remarques du contrôleur général que je vous ai citées en partie. Les conditions posées feraient état de paramètres de programmes plus précis accompagnés du niveau de vérification, d'évaluation, de rapport et de reddition de comptes approprié. Mon bureau examine les propositions de ce genre avant qu'elles ne soient soumises au Conseil du Trésor. Je vous répondrai en vous disant d'abord que le contrôleur général est satisfait par la façon dont le gouvernement aborde tout ce processus.

Vous avez vous-même répondu en partie à votre question, en ce sens qu'il s'agit d'une loi qui encadre la dépense d'un excédent non prévu. Les initiatives mentionnées ne seront pas dotées de moins qu'il y ait un excédent. C'est là quelque chose de tout nouveau. Quant à la surveillance du Parlement, elle existe presque par définition. En effet, le Parlement n'est en rien limité dans le genre de questions qu'il peut poser sur les initiatives de dépense et encore moins sur celles envisagées dans le projet de loi C-48.

Senator Eggleton: I am trying to establish the instruments of that parliamentary oversight.

Mr. Devries: There are a number of instruments and the first one is going through Bill C-48 and the broad parameters of what the government is requesting. Then, as Mr. McKay indicated, prior to the departments signing agreements with any of the eligible recipients, they will have to go to the Treasury Board and have the board review those agreements. The Comptroller General will have to be satisfied that those agreements follow the conditions set out by the Treasury Board Secretariat in signing such agreements.

Once these agreements are in place and the payments are made, they will show up in supplementary estimates as a statutory program for information purposes, but of course, the committees involved in reviewing those supplementary estimates can then ask any questions of the minister or officials involved with respect to more details on those programs. The Auditor General audits the flow of monies. The Public Accounts of Canada publish the final results and the individual departments put out the details of these programs as well as their results in their departmental performance reports and in the reports on plans and priorities. Those too are subject to review by Parliament.

Senator Eggleton: Education is an issue with respect to the provincial responsibility in this regard. The provinces do not have to tie in matching funds and presumably, they will not be stuck holding a bill at the end when the \$4.5 billion runs out.

Since education is a provincial matter, how will this money be related to that responsibility? Will the funding take the form of previous government programs such as the millennium scholarship fund? Will there be provincial consultations? How do you see this dovetailing with the provincial responsibility?

Mr. McKay: The bill itself simply refers to supporting training programs and enhancing access to post-secondary education. There is a certain element of open-endedness to that and necessarily so. Access could mean dealing directly with students, possibly enhancing the Canada student loans, but the greater likelihood would mean dealing directly with provinces in their areas and in some manner sending that money over to provinces. It also dovetails nicely with the government's anticipated initiatives with respect to Aboriginal students. It may actually take some direction in that respect as well.

Senator Eggleton: Anything that would involve tuition fees, for example, would result in a consultation with the provincial government?

Mr. McKay: It would pretty well have to, I would think.

Le sénateur Eggleton : J'essaie de déterminer quels seront les instruments dont le Parlement disposera pour exercer sa surveillance.

M. Devries : Il y en a plusieurs, le premier étant l'examen du projet de loi C-48 et des paramètres généraux qui régissent ce que demande le gouvernement. Puis, comme M. McKay l'a dit, avant que les ministères ne signent des ententes avec des bénéficiaires admissibles, ils devront se présenter devant le Conseil du Trésor qui effectuera un examen des ententes conclues. Le contrôleur général devra avoir la certitude que les ententes sont conformes aux conditions énoncées par le Secrétariat du Conseil du Trésor au moment où elles auront été signées.

Une fois que les ententes auront été mises en place et que les versements seront effectués, les sommes apparaîtront dans les budgets supplémentaires des dépenses, au titre des programmes législatifs, et les comités chargés d'examiner ces budgets supplémentaires des dépenses pourront ensuite poser des questions au ministre ou aux fonctionnaires concernés pour obtenir davantage de détails au sujet des programmes. La Vérificatrice générale vérifiera les flux monétaires. Comptes publics Canada publie les résultats définitifs et, dans leurs rapports sur les résultats ministériels de même que dans leurs rapports sur les plans et les priorités, les différents ministères donnent les détails des programmes et de ce qu'ils ont versé. Tout cela est sujet à examen par le Parlement.

Le sénateur Eggleton : L'éducation relève des provinces. Comme je suppose qu'elles n'auront pas à investir à part égale avec le gouvernement fédéral dans ce programme, elles n'auront pas à respecter les dispositions du projet de loi quand les 4,5 milliards de dollars seront débloqués.

Comme l'éducation est de compétence provinciale, comment est-ce que l'argent prévu à ce titre va aboutir dans ce dossier? Est-ce que les fonds seront versés dans le cadre des programmes gouvernementaux antérieurs comme les bourses du millénaire? Y aura-t-il des consultations fédérales-provinciales? Comment pensez-vous que tout cela va s'emboîter dans les responsabilités provinciales?

M. McKay : Le projet de loi lui-même est simplement destiné à financer les programmes de formation et à améliorer l'accès à l'enseignement postsecondaire. Par définition, tout n'est pas arrêté d'avance. Au chapitre de l'accès, par exemple, le gouvernement pourrait être appelé à traiter directement avec les étudiants eux-mêmes, à améliorer éventuellement les prêts étudiants, mais il est fort possible que le tout soit articulé en collaboration avec les provinces, dans leur champ de compétence, et que les sommes prévues transitent par les provinces. Tout s'emboîte harmonieusement également dans le cas des initiatives que le gouvernement envisage de lancer à propos des étudiants autochtones. C'est peut-être l'orientation que prendront les choses.

Le sénateur Eggleton : Est-ce que tout ce qui concernera les frais de scolarité, par exemple, devrait faire l'objet de consultations avec les gouvernements provinciaux?

M. McKay : Je pense que oui, dans l'ensemble.

Senator Eggleton: The details of the programs are not here, as we know, because they are to be worked out. You talked about that. However, there is a lot of information given as to existing government programs in the areas of housing, environment, post-secondary education, et cetera. I take it that the spending of this \$4.5 billion is not necessarily tied to those specific programs. The transit program is a new program, I would think. Is it fair to say that most of the money is likely to go to existing programs or that it is a framework or guideline for how this money is likely to be spent?

Mr. McKay: Subclause 2(d) refers to foreign aid not exceeding \$500 million, and I cannot imagine setting up a specific program for \$500 million. I would think that becomes part of CIDA's operating budget. That would seem to me the straightforward answer with respect to that.

With respect to \$1.6 billion for affordable housing, including housing for Aboriginal Canadians, I think the minister, in his remarks to the House committee, talked about a number of initiatives on which he would like to proceed.

With respect to the \$900 million on public transit and energy-efficient retrofit program for low-income housing, I responded to Senator Ringuette and talked about initiatives for public transit. Those may well be new initiatives entered into by Minister Godfrey for specific issues.

Senator Stratton: I would like to go back to the question of process raised by Senator Tkachuk. In any fiscal year, you have two sets of estimates, one in November and another one just before the end of the fiscal year.

If you cannot make a determination on your balance sheet until after you close the books on the year, how do you deal with the \$4.6 billion? Do you deal with that money in the following fiscal year?

Mr. Devries: As we mentioned before, these are statutory programs and they are included in the supplementary estimates and the Main Estimates but for information purposes only.

What will happen in this case is that with respect to fiscal year 2005-06, we determine what final surplus in September of 2006. It is determined that the surplus is greater than \$2 billion. Just for the sake of argument, we assume that half of the \$4.5 billion asked for in Bill C-48 gets allocated at that point in time.

Senator Stratton: Will we find the details in the supplementary estimates?

Mr. Devries: At some time in September or October of 2006, the government would issue the cheques.

Senator Stratton: When does Parliament get a chance to examine the details?

Le sénateur Eggleton : On ne connaît encore pas encore les détails des programmes envisagés, parce qu'ils sont en cours de préparation. Vous en avez parlé. Cependant, nous avons beaucoup d'information sur les programmes actuels dans les domaines du logement, de l'environnement, de l'enseignement postsecondaire et ainsi de suite. Je suppose que ces dépenses de 4,5 milliards de dollars n'iront pas forcément aux programmes existants. Je pense, par exemple, au programme du transport en commun qui est nouveau. Peut-on affirmer que l'essentiel de ces fonds pourrait aboutir dans des programmes existants ou alors que vous allez établir un cadre ou des lignes directrices sur la façon de dépenser cet argent?

M. McKay : Le paragraphe 2d) stipule que l'aide étrangère ne dépassera pas 500 millions de dollars et je ne vois pas comment nous pourrions mettre sur pied un programme de 500 millions de dollars. Je pense donc que cette somme se retrouvera dans le budget de fonctionnement de l'ACDI. Je pense pouvoir vous l'affirmer.

Pour ce qui est des 1,6 milliard de dollars destinés au logement abordable, notamment dans le cas des Autochtones, je crois que, dans son intervention devant le comité de la Chambre, le ministre a parlé d'un certain nombre de projets qu'il souhaiterait lancer.

Pour ce qui est des 900 millions de dollars destinés au transport en commun et aux travaux d'amélioration de l'efficacité énergétique des habitations à loyer modique, dans ma réponse au sénateur Ringuette, j'ai parlé de ces initiatives destinées au transport en commun. Il s'agira sans doute de nouvelles initiatives que le ministre Godfrey va proposer à des fins bien précises.

Le sénateur Stratton : J'aimerais que nous revenions sur la question de la procédure qu'a soulevée le sénateur Tkachuk. Dans une année financière donnée, il y a deux types de budget, l'un en novembre et l'autre juste à la fin de l'année financière.

Si vous ne pouvez pas prendre de décision financière avant que vous ne fermiez les livres pour cette année-là, comment allez-vous vous débrouiller dans le cas des 4,6 milliards de dollars? Est-ce que vous allez vous occuper de cette somme dans le courant de l'année financière suivante?

M. Devries : Comme nous l'avons dit, il s'agit de programmes législatifs qui sont inclus dans le budget supplémentaire des dépenses et dans le budget des dépenses principal, mais pour information seulement.

Dans ce cas, pour l'année financière 2005-2006, nous connaissons l'excédent en septembre 2006. Il est établi que celui-ci devra être supérieur à 2 milliards de dollars. Supposons que la moitié des 4,5 milliards de dollars prévus dans ce projet de loi soit distribuée à un moment donné.

Le sénateur Stratton : En aurons-nous les détails dans le budget supplémentaire des dépenses?

M. Devries : À un moment donné, en septembre ou en octobre 2006, le gouvernement commencera à émettre des chèques.

Le sénateur Stratton : Quand le Parlement aura-t-il la possibilité d'examiner le détail de cette opération?

Mr. Devries: They would examine the details in the first supplementary estimates of 2006-07, in around November, as per tradition.

At that point, under the various departments you would know who would receive monies under Bill C-48 and how that money was allocated and to whom, all *post facto*.

Senator Stratton: There is no ongoing control whatsoever.

Mr. Devries: Let us go back to Bill C-43, which provided \$700 million for early childhood development. That money went into a trust to be paid to the provinces subject to the passage of Bill C-43. The details of the payments to the provinces will be found in the supplementary estimates tabled this fall, *post facto*.

Senator Stratton: Part of my concern with respect to the main budget bill, not the NDP budget bill, is that the government determined a significant sum of money for daycare, and the provinces are negotiating those payments.

The Minister of Finance appeared before this committee on the main budget bill and said that there is nothing in the bill, whatsoever, for rural Canada, people from small villages or farm families. He admitted that fact and that he could not find a way of including something for that group.

With respect to daycare, this funding is for towns and cities of a size that can afford to have daycare centres. The parents of children in rural Canada are completely left out, as are the children.

Perhaps the Honourable Mr. McKay could tell the committee what is in the bill for farmers and others in rural Canada?

I understand the inclusion of Aboriginal housing in the bill because I have been on many reserves over the years and the housing has been deplorable for a very long time. However, what is in the bill for farmers? What is in the bill for rural Canada? What is in the bill for fisheries?

The bill includes \$1.6 billion for affordable housing, \$1.5 billion for post-secondary education, \$900 million for the environment, \$500 million for foreign aid, and \$100 million for protection of workers' earnings.

What is in the bill for farmers who are in desperate straits?

Mr. McKay: The superficial answer is nothing. You might say that about pretty well anything. This bill is of limited scope in that it contains only four items. It does not cover the waterfront. However, when I break it down a little more carefully, I do not see any paragraph or reference in the bill that excludes a farmer or anyone else from accessing money for energy-efficient retrofits. I

M. Devries : Il le ferait à l'occasion du dépôt du premier budget supplémentaire des dépenses pour 2006-2007, c'est-à-dire vers le mois de novembre, comme le veut la tradition.

À ce stade, vous saurez, pour les différents ministères, qui recevra quoi en fonction du projet de loi C-48 et comment cet argent sera réparti entre les différents joueurs, mais vous le saurez *a posteriori*.

Le sénateur Stratton : Il demeure que l'exercice du contrôle est continu.

M. Devries : Revenons-en au projet de loi C-43 qui prévoit 700 millions de dollars au titre du développement de la petite enfance. Cet argent a été placé en fiducie et il sera versé aux provinces sous réserve que le projet de loi C-43 soit adopté. Le détail des versements aux provinces sera connu *a posteriori* quand le budget supplémentaire des dépenses sera déposé à l'automne.

Le sénateur Stratton : Ce qui m'inquiète en partie au sujet du projet de loi sur le budget principal et non du projet de loi sur le budget du NPD, c'est que le gouvernement a réservé d'importantes sommes pour les garderies et que les provinces sont en train de négocier ces versements.

Quand il a comparu devant ce comité au sujet de son projet de loi sur le budget principal, le ministre des Finances nous a déclaré qu'il n'y avait absolument rien dans cette mesure pour le Canada rural, pour les résidents des villages ni pour les familles agricoles. Il a reconnu cela et a dit qu'il ne voyait pas comment il pourrait dégager de l'argent pour ces groupes de personnes.

Pour ce qui est des garderies, le financement prévu aboutira dans les grandes et les petites agglomérations qui ont une taille suffisante pour avoir des garderies. Dans le Canada rural, parents et enfants devront se débrouiller.

L'honorable McKay pourrait-il dire au comité ce que prévoit ce projet de loi pour les agriculteurs et pour les autres résidents des régions rurales du Canada?

Je comprends que l'on ait prévu quelque chose pour le logement autochtone dans ce projet de loi, parce que, pour avoir visité de nombreuses réserves au fil des ans, j'ai constaté que le logement y est déplorable depuis très longtemps. Cependant, que prévoit ce projet de loi pour les agriculteurs? Y a-t-il quelque chose pour le Canada rural? Y a-t-il quelque chose pour le secteur des pêches?

Ce projet de loi prévoit 1,6 milliard de dollars pour le logement à loyer modique, 1,5 milliard de dollars pour l'enseignement postsecondaire, 900 millions de dollars pour l'environnement, 500 millions de dollars pour l'aide étrangère et 100 millions de dollars pour la protection du revenu des travailleurs.

Que contient-il pour les agriculteurs qui sont dans une situation désespérée?

M. McKay : Une réponse superficielle m'amènerait à dire : rien! Vous pourriez d'ailleurs dire la même chose à propos de n'importe quoi ou presque. Ce projet de loi est de portée limitée en ce sens qu'il ne porte que sur quatre éléments. Il ne couvre pas tout. Il demeure que, quand on l'examine de près, on s'aperçoit qu'il ne contient aucune disposition empêchant les agriculteurs ou

do not see any reason why a farmer or his family would not be able to access post-secondary education, similarly with amounts for affordable housing and even with foreign aid.

There is no reference to the word “farmer” or “fisher” or “person in transportation” because the bill is a general benefit to all Canadians.

Senator Stratton: Farmers are going through a particular crisis because of low commodity prices coupled with the strain of BSE. They are trying to survive economically and avoid bankruptcy but I do not see anything in the bill for them.

Mr. McKay: On that point, I want to ensure that you understand the government announced a \$1.1 billion program for farmers last March, a significant amount of money for a particular industry.

Senator Stratton: Yes, the government announced \$1.1 billion while the farmers need \$5 billion to \$7 billion. It smacks of tokenism because farmers are still going bankrupt and committing suicide. That is the real concern when \$500 million is provided for foreign aid. I quote from the NDP website:

Five-hundred million in foreign aid, which, in the first year, puts Canada on the path to honour our long-broken promise to the world.

When the Prime Minister earlier committed to the 0.7 per cent of GDP to foreign aid, how much closer does this \$500 million take us to the 0.7? Currently, we are at just under 0.3 per cent. How much more do you need to reach 0.7 per cent?

The government is committed to achieving that figure but it would not commit to the year 2015, as most countries have committed to the number agreed. What does will this \$500 million in foreign aid accomplish?

Mr. McKay: My recollection of the numbers is that to achieve that figure, it would be something in the order of about \$41 billion over ten years — a significant sum of money. Prime Minister Martin’s commitment, as I recall, was that the government would go to 0.7 per cent only on the basis of available resources. He was not prepared to make commitments that he was not able to complete.

I point out too that in order to be “ODAable,” as they say, many things are included and many are not included. Canada’s assistance in Haiti and Afghanistan and anticipated assistance in Darfur are not included in the ODA figures.

The Chairman: Why is ODA?

qui que ce soit d’autre de bénéficier de l’argent prévu au titre de la rénovation des logements en vue d’en améliorer l’efficacité énergétique. Je ne vois aucune raison pour laquelle un agriculteur ou sa famille ne pourrait pas bénéficier des fonds destinés à l’enseignement postsecondaire, ou encore aux sommes prévues pour le logement abordable et même pour l’aide étrangère.

On ne précise pas « agriculteur » ou « pêcheur » ou encore « personne dans le secteur des transports » parce que ce projet de loi veut s’adresser à l’ensemble des Canadiens.

Le sénateur Stratton : Les agriculteurs connaissent une crise bien particulière, à cause du prix déprimé des denrées qui est aggravé par le problème de l’ESB. Ils essaient de survivre économiquement et d’éviter la faillite, mais je ne vois pas grand-chose qui leur soit destiné dans ce projet de loi.

M. McKay : À cet égard, je veux être certain que vous êtes bien au courant du fait que le gouvernement a annoncé un programme d’aide de 1,1 milliard de dollars à l’intention des agriculteurs en mars dernier, ce qui est une somme considérable pour un seul secteur d’activité.

Le sénateur Stratton : Il est vrai que le gouvernement a annoncé 1,1 milliard de dollars, mais les agriculteurs ont besoin de 5 à 7 milliards. Ce n’est qu’une mesure de pure forme parce que les agriculteurs vont se retrouver en faillite et qu’ils se suicideront. C’est cela qui est préoccupant, quand on voit que le gouvernement fédéral se propose de consacrer 500 millions de dollars en aide à l’étranger. Je vous cite le site Internet du NPD :

500 millions \$ pour l’aide étrangère qui permet au Canada, dès la première année, d’honorer sa promesse brisée depuis longtemps faite au monde entier.

Dans quelle mesure ces 500 millions de dollars vont-ils nous rapprocher de l’objectif de 0,7 p. 100 du PIB en aide à l’étranger que le Premier ministre s’était engagé à respecter? Pour l’instant, nous sommes juste en dessous de 0,3 p. 100. Combien de plus vous faudra-t-il pour que nous parvenions à 0,7 p. 100?

Le gouvernement s’est engagé à réaliser cet objectif, mais il n’a pas dit qu’il le ferait d’ici 2015, contrairement à la plupart des autres pays qui ont pris le même engagement. Dans quelle mesure ces 500 millions de dollars vont-ils nous aider à réaliser notre objectif au chapitre de l’aide étrangère?

M. McKay : Si je me souviens bien des chiffres, pour parvenir à cet objectif, il faudrait que nous investissions environ 41 milliards de dollars en 10 ans, ce qui est énorme. Si je me souviens bien, le premier ministre Martin s’était engagé à ce que le gouvernement réalise l’objectif de 0,7 p. 100, mais uniquement en fonction des ressources disponibles. Il n’était pas prêt à prendre un engagement que nous ne serions pas en mesure de respecter.

Je me permets également de vous rappeler qu’un certain nombre d’interventions tombent sous le coup de l’APD, mais d’autres pas. Ainsi, l’aide que le Canada a apportée en Haïti et en Afghanistan, de même que l’aide que nous nous préparons à apporter au Darfour ne font pas partie des chiffres de l’APD.

Le président : Qu’est-ce que l’APD?

Mr. McKay: The amounts are not considered Official Development Assistance. The Government of Canada has many initiatives for significant sums of money that do not count towards the 0.7 per cent target.

Canada has been a world leader in debt relief for low-income countries, but none of that counts for the purposes of achieving the 0.7 per cent commitment. Prime Minister Martin phrased his response to your inquiry quite well when he said that Canada will make specific commitments to 0.7 per cent, will set meaningful targets that can be achieved and will move towards that goal.

Senator Stratton: He has backed off a previous commitment.

Mr. McKay: I do not think so.

Senator Stratton: You did not answer the one fundamental question: What will the \$500 million in foreign aid do? The NDP website said that in the first year the amount will "put Canada on a path to honour our long-broken promise to the world."

Senator Murray: Are we talking about ODA figures?

Mr. McKay: Not necessarily.

Senator Murray: There you go, senator.

Mr. McKay: Generally speaking, we do not take our policy instructions from NDP websites.

Mr. McKay: I can say to you only that for foreign aid, it is an amount not exceeding \$500 million, even though it might be "ODAable."

Senator Stratton: My point is that there are no details of the spending of \$500 million. At least in respect of the \$1.6 billion for housing and the \$1.5 billion for post-secondary education, there is a bit of detail in the bill. Yet, you cannot tell me what one cent of \$500 million will be used for.

Mr. McKay: I do not know that it will be realized because it is unplanned surplus legislation.

Senator Harb: I have a few questions to ask about the method of delivery. I understand this will allow the government to allocate \$4.5 billion in the event there is a surplus over \$2 billion.

Many of those programs that the government will be spending on will involve provincial governments. If there were a discussion now with the provincial governments on the methods of transferring these funds to the provinces, would there be any say for Parliament in terms of how this money is distributed?

M. McKay: C'est l'aide publique au développement. Le gouvernement du Canada conduit plusieurs projets dotés de budgets assez importants qui ne comptent pas cependant pas dans la réalisation de l'objectif de 0,7 p. 100.

Le Canada est un leader mondial en matière d'allègement de la dette des pays à faible revenu, mais rien de ce que nous faisons sur ce plan ne compte au titre de notre engagement à atteindre 0,7 p. 100 du PIB. Le Premier ministre Martin a fort bien répondu à votre demande en déclarant que le Canada s'engagera spécifiquement à atteindre 0,7 p. 100, qu'il se fixera des objectifs véritables pouvant être atteints et qu'il travaillera dans ce sens.

Le sénateur Stratton : Il a fait machine arrière par rapport à ses premières déclarations.

M. McKay : Je ne pense pas.

Le sénateur Stratton : Vous n'avez pas répondu à l'une des questions fondamentales : quelle va être la contribution de ces 500 millions de dollars? Le site du NPD dit que, dès la première année, cette somme permettra au Canada d'honorer sa promesse brisée qu'il avait faite il y a longtemps déjà au monde entier.

Le sénateur Murray : Parlons-nous des chiffres d'APD?

M. McKay : Pas forcément.

Le sénateur Murray : Vous voyez, sénateur!

M. McKay : Nous ne prenons généralement pas nos consignes en matière de politique sur le site Internet du NPD.

M. McKay : Tout ce que je peux vous dire c'est que, dans le cas de l'aide à l'étranger, la somme prévue ne dépassera pas 500 millions de dollars, même si elle doit être consignée au chapitre de l'APD.

Le sénateur Stratton : Ce que je veux dire, c'est que nous n'avons aucun détail quant à la façon dont ces 500 millions de dollars seront dépensés. Pour ce qui est de 1,6 milliard de dollars prévus pour le logement et des 1,5 milliard de dollars prévus pour l'enseignement postsecondaire, nous trouvons au moins quelques précisions dans le projet de loi. Cependant, vous ne pouvez même pas me dire à quoi va servir une seule cent des 500 millions de dollars prévus.

M. McKay : Je ne sais pas ce que l'on va réaliser avec cette somme, parce que c'est un projet de loi qui porte sur l'utilisation d'un excédent imprévu.

Le sénateur Harb : Je veux vous poser des questions au sujet de la façon dont les programmes seront offerts. Je crois comprendre que ce projet de loi va permettre au gouvernement d'affecter 4,5 milliards de dollars s'il réalise d'abord un excédent de 2 milliards de dollars.

Nombre des programmes auxquels le gouvernement consacrerait des fonds concernent des gouvernements provinciaux. Si nous entamions, dès à présent, des discussions avec les gouvernements provinciaux au sujet des méthodes de transfert de ces fonds, est-ce que le Parlement aurait encore son mot à dire à cet égard?

Do a preset number of provinces have to come on board before we can fulfill this commitment, or will we give the funds to whoever comes along?

Mr. McKay: Each of the four separate initiatives is unique. We just talked about the foreign affairs money. There is no specific issue that needs to be realized with respect to whether you enter into negotiations with provinces or anyone else. It is simply a departmental transfer on the face of it; and whether it is applied to matters with respect to ODA or other matters is entirely within the prerogative of the government.

With respect to affordable housing, you have a variety of alternatives, some of which the minister has outlined at the House committee that he would like to see go forward. If you look at clause 3 of the bill, you can see a variety of ways in which the government could enter into various funding agreements with various entities, be it a province, municipality or another entity. That would be a response on affordable housing.

With respect to post-secondary education, I think that the greater likelihood is entering into an arrangement directly with the provinces. I think that would be the greater likelihood; but, again, that may unfold in a way we cannot quite anticipate at this point.

Senator Harb: Really, nothing will prevent the government from setting up a corporation of sorts in order to dispose of some of these funds through whatever arrangement they want. For example, a board of trustees or a board of directors of that corporation will say, okay, the money is here but this is how we will spend that money. Through that, we can deal with some of the concerns some of my colleagues have raised, and that is the accountability to Parliament. In essence, the government for example, could fulfil its commitment in saying that the money for housing will have CMHC as a delivery mechanism. The same applies for education where the millennium scholarship fund could be the delivery mechanism. Nothing would prevent the government from doing that and then, at a later date, coming back to Parliament and saying the money is there, this is how we will spend it, and report on an annual basis to Parliament in terms of how the money is spent.

Also, I do not see anything in the bill that says every penny of that money would have to be spent in 2006 or 2007 or 2008. It is just that the money will have to be allocated for that year. Am I correct or am I missing something?

Mr. McKay: Let me respond to the first part of your question. Going from allocation to spending is another issue.

If you look at subclause 3(e), it says:

(e) incorporate a corporation any shares or memberships of which, on incorporation, would be held by, on behalf of or in trust for the Crown.

Est-ce que nous devons d'abord obtenir l'aval d'un certain nombre de provinces pour remplir cet engagement ou est-ce que ces fonds seront versés, même si toutes ne sont pas d'accord?

M. McKay : Les quatre initiatives ne sont pas liées entre elles. Nous venons juste de parler des sommes destinées à l'aide à l'étranger. Aucun des programmes mentionnés n'exige que l'on négocie avec les provinces ou avec qui que ce soit d'autre. Il s'agira simplement d'un transfert de fonds aux ministères et il appartiendra au gouvernement et au gouvernement seul de décider si ces sommes seront destinées à l'APD ou à autre chose.

Pour ce qui est du logement à prix modique, il existe plusieurs solutions et le ministre a d'ailleurs déclaré devant le comité de la Chambre qu'il souhaite en voir aboutir certaines. Prenez l'article 3 du projet et vous verrez qu'il énonce plusieurs façons pour le gouvernement de conclure des ententes de financement avec différentes entités, qu'il s'agisse d'une province, d'une municipalité ou autre. Ce serait une façon de faire dans le cas du logement abordable.

Pour ce qui est de l'enseignement postsecondaire, je crois qu'il est très probable que des accords seront directement conclus avec les provinces. Je pense que c'est ce qu'il y a de plus probable mais les événements pourraient prendre une tournure différente que nous ne pouvons actuellement pas anticiper.

Le sénateur Harb : En fait, rien n'empêcherait le gouvernement de mettre sur pied une sorte de société qui canaliserait ces fonds par le biais de modalités qu'elle-même déciderait. Par exemple, le conseil d'administration de cette société pourrait dire qu'il dispose de l'argent et qu'il va l'utiliser de telle ou de telle façon. Voilà qui devrait calmer les préoccupations de certains de mes collègues et qui répond à la question de la reddition de comptes au Parlement. Le gouvernement se trouverait essentiellement à s'acquitter de ses engagements en canalisant l'argent destiné au logement par l'intermédiaire de la SCHL. La même chose s'appliquerait à l'éducation parce qu'il serait possible de mettre sur pied un fonds du millénaire qui deviendrait un mécanisme de prestation. Rien n'empêcherait le gouvernement d'agir ainsi et, plus tard, de se représenter devant le Parlement pour indiquer que les fonds se trouvent à tel ou tel endroit et qu'ils seront dépensés de telle ou telle façon, autrement dit de faire annuellement rapport au Parlement sur l'utilisation des fonds.

Par ailleurs, je ne vois rien dans ce projet de loi qui impose de dépenser chaque dollar prévu en 2006, en 2007 ou en 2008. On prévoit simplement que certaines sommes devront être affectées ces années-là. Ai-je raison ou suis-je passé à côté de quelque chose?

M. McKay : Je vais répondre à la première partie de votre question. Le passage de l'affectation des ressources à la dépense des fonds est quelque chose d'autre.

Regardez ce que dit le paragraphe 3(e) :

e) à constituer une personne morale dont une action, une adhésion ou une participation au moins serait, lors de la constitution, détenue par Sa Majesté, en son nom ou en fiducie pour elle.

Mr. Devries has made the analogy to the monies allocated for child care, and this is a parallel concept.

In theory, if we realize the surplus and there is in excess of \$2 billion, the monies could be allocated to an entity contemplated in 3(e). Then monies would be distributed according to various agreements as that entity entered into, and that would still require parliamentary scrutiny, which Mr. Devries is quite prepared to explain more thoroughly.

Senator Harb: Mr. Devries would it then allow Parliament to ask the organizations about how they are spending the funds?

Mr. Devries: Yes, Parliament could come back to those organizations and ask them how they allocated those funds, and the results they achieved with that money.

Senator Harb: Would that be subject to the Auditor General's ability to audit these organizations?

Mr. Devries: The Auditor General has the ability to go into these organizations to do that, depending upon the amount of money they have, as we saw through Bill C-43.

Senator Harb: Do they have to spend the money in the year that they receive the money or can they spend it over a longer period?

Mr. Devries: With regard to the funds allocated under Bill C-48, they are conditional on there being a surplus of at least \$2 billion in each of the two fiscal years in question. That can only be determined when we have the final results.

What Bill C-48 does is establish a liability with respect to either of those two fiscal years, so that the reserve surplus is charged against the surplus in those two fiscal years.

The organizations that are eligible to receive the money might receive the funds in one cheque or allocated over time. It depends on their funding requirements.

Senator Harb: When you give them the cheque, do they have to spend it?

Mr. Devries: They do not have to spend it all at once. They would spend it in accordance with the agreements they have set up with others.

Senator Harb: This is a tricky question for you. Is there anything in the bill that prevents the government from giving tax reductions to low- and middle-income earners?

Second, if you have \$500 million to spend on top of the base of \$2 billion, how do you allocate it? Is there a formula that says because I only have \$300 million or \$500 million to pass on

M. Devries a fait une analogie en parlant des garderies, parce que c'est un concept parallèle.

En théorie, si nous réalisons et dépassons l'excédent de 2 milliards de dollars, les sommes pourront être affectées en totalité comme le prévoit le paragraphe 3e). Cet argent serait distribué en fonction des ententes conclues avec différentes entités, mais tout cela serait encore soumis à l'examen du Parlement, ce que M. Devries est tout à fait disposé à vous expliquer davantage.

Le sénateur Harb : Monsieur Devries, est-ce que le Parlement pourrait alors demander aux organisations comment elles entendent dépenser les fonds en question?

M. Devries : Oui, le Parlement pourrait leur demander comment elles vont affecter ces fonds et à quels résultats elles entendent parvenir avec ces fonds.

Le sénateur Harb : Est-ce que le Bureau du vérificateur général aurait le pouvoir de faire une vérification auprès de ces organisations?

M. Devries : Le Bureau du vérificateur général peut vérifier les organisations en question à ce sujet, selon les sommes dont elles disposent, comme nous l'avons vu à l'occasion du projet de loi C-43.

Le sénateur Harb : Est-ce qu'elles devront dépenser les sommes en question durant l'année où elle les recevront ou est-ce qu'elles pourront échelonner cela sur plus longtemps?

M. Devries : En vertu du projet de loi C-48, l'affectation des fonds est conditionnelle à la réalisation d'un excédent d'au moins 2 milliards de dollars au cours de chacune des deux années financières en question. Cela ne pourra être déterminé que lorsque nous aurons les résultats définitifs.

Le projet de loi C-48 impose une responsabilité pour l'une ou l'autre de ces deux années financières, car il est prévu que l'excédent qui sera réalisé au cours de ces deux exercices financiers se retrouve dans la réserve.

Les organisations qui pourront prétendre à ces fonds pourraient les recevoir sous la forme d'un seul chèque ou de plusieurs chèques échelonnés dans le temps. Tout dépendra de leurs besoins de financement.

Le sénateur Harb : Quand vous leur remettrez ce chèque, devront-elles le dépenser?

M. Devries : Elles n'auront pas à le dépenser d'un seul coup. En revanche, elles le dépenseront en fonction des ententes qu'elles auront conclues avec d'autres.

Le sénateur Harb : C'est une question délicate que je vous pose. Ce projet de loi contient-il quoi que ce soit qui empêche le gouvernement de consentir des réductions fiscales aux contribuables de revenu faible ou moyen?

Deuxièmement, si vous aviez 500 millions de dollars à dépenser en plus des 2 milliards de dollars, comment répartiriez-vous ces fonds? Avez-vous une formule indiquant la façon dont ces

under this agreement, I will put a certain percentage in foreign aid, another percentage in housing, and so on?

Is there a constructive type of formula in terms of how to divvy it up?

It looks rigid to me. You are pretty sure you will get the \$4.5 billion and you are saying how much you will spend in each area. However, if you do not get that much, is there a formula for how you will spend that money?

Mr. McKay: Let me go at the first part of your question with respect to how this money will be spent. As we have repeated, it is \$2 billion spent first and then you are into contingency money. If revenues tank, the money will not be spent.

The revenues may tank for a variety of reasons. Primarily, I suppose, the economy would not do so well and the government revenues would not meet budget projections. The first response to your question is that this is within the fiscal framework and this is based upon our projections going forward over the next two years. Some pretty bad things have to happen to the economy before we would not anticipate spending this money.

The second part of your question was could we avoid the spending by passing on tax relief, thereby intentionally reducing revenues to the Government of Canada?

That would take a far bit of manipulation, one of which would be that the next budget bill would have to anticipate substantially reducing government revenues. Frankly, I do not see that as being in the works, but you could intentionally manipulate your revenues so that they are so impoverished to avoid spending money in the Bill C-48 area. I cannot imagine that, but I guess in the realm of theoretical possibility that is true.

As to whether there is a preset formula, if \$4.5 billion is something less than \$4.5 billion, do we do a percentage of this and that, no, there is not, as far as I know.

The Chairman: Senator Harb asked a series of excellent questions, and I have a question for Mr. Heiss following up on what Senator Harb asked. Two people turned to subclause 3 (e) as an example, which says:

incorporate a corporation any shares or memberships of which, on incorporation, would be held by, on behalf of or in trust for the Crown;

sommes seront canalisées, advenant que vous n'ayez que 300 millions ou 500 millions de dollars, et qui précise que vous allez consacrer un certain pourcentage à l'aide à l'étranger et un autre pourcentage au logement?

Avez-vous une formule de ce type qui précise la façon dont les sommes seront divisées?

Tout cela me semble un peu rigide. Vous semblez assez certain de dégager les 4,5 milliards de dollars et de pouvoir les dépenser dans tous les domaines énoncés. Pourtant, si vous n'obtenez pas cette somme, disposez-vous d'une formule qui établisse comment dépenser les fonds dont vous disposerez alors?

M. McKay : Je vais commencer par la première partie de votre question, celle concernant la façon dont l'argent sera dépensé. Nous l'avons dit et redit, il faudra d'abord réaliser un excédent de 2 milliards de dollars, après quoi il faudra alimenter le fonds de prévoyance. Si les recettes ne sont pas là, eh bien l'argent ne sera pas dépensé.

Les recettes pourraient être insuffisantes pour plusieurs raisons. D'abord, l'économie pourrait ne pas se porter aussi bien auquel cas les recettes de l'État ne permettraient pas de réaliser les prévisions budgétaires. Ainsi, je vous dirai d'abord que tout cela dépend du cadre budgétaire et des prévisions financières à terme de deux ans. Il faudrait que quelque chose de grave arrive à notre économie pour que nous n'envisagions pas de dépenser cet argent.

Pour répondre à la deuxième partie de votre question, je dirais que nous pourrions éviter des dépenses en ne consentant pas d'allègements fiscaux et donc en ne diminuant pas intentionnellement les recettes du gouvernement du Canada.

Pour y parvenir, nous devrions nous livrer à une importante manipulation en fonction de laquelle le prochain projet de loi budgétaire devrait anticiper une réduction importante des recettes gouvernementales. Très honnêtement, je ne pense pas que nous nous trouvions dans ce cas de figure, mais il serait toujours possible de manipuler intentionnellement les recettes de l'État pour qu'elles ne paraissent pas aussi importantes et que l'on évite de dépenser les sommes prévues au projet de loi C-48. Je ne peux imaginer ce cas de figure, mais c'est dans le domaine du possible sur un plan théorique.

Quant à la formule de répartition des fonds, advenant que l'on retire moins de 4,5 milliards de dollars, je ne suis personnellement au courant de rien.

Le président : Le sénateur Harb a posé quelques excellentes questions et je vais moi-même en poser une à M. Heiss dans la foulée de ce que lui a demandé le sénateur Harb. Deux personnes ont cité le paragraphe 3e) en exemple. Je vous le lis :

à constituer une personne morale dont une action, une adhésion ou une participation au moins serait, lors de la constitution, détenue par Sa Majesté, en son nom ou en fiducie pour elle;

This committee knows that in the case of endowments and foundations and so on, the Department of Finance has drafted agreements with these foundations that exclude parliamentary scrutiny.

How will the Auditor General or Parliament have the right to scrutinize these funds held in trust for the Crown unless there is a clause indicating that there will be parliamentary scrutiny?

Are you suggesting that you will draft it so that there will be a clause saying that Parliament shall have the right to scrutinize? As you well know, a number of foundations and endowments you have set up exclude that scrutiny.

Mr. Heiss: That will be up to Treasury Board policy in terms of approving the terms and conditions of the particular agreements that will be presumably concluded with a particular corporation. You will have to ask Treasury Board that more specifically when they come, but I believe the current policy is that, in fact, that type of scrutiny would be available under the terms provided.

The Chairman: As a matter of course and as a matter of practice from now on? Is that what you are saying?

Mr. Heiss: You will have to address it more specifically to Treasury Board, who in fact sets those terms and conditions of entering into those agreements. It is certainly something they can determine.

Mr. Devries: Bill C-43 gives the Auditor General the authority now to go in and do performance and compliance audits in those foundations that receive at least \$100 million over the five years.

The Chairman: Anything under that, we still cannot get the scrutiny of the Auditor General.

Mr. Devries: Under the specific acts, no. However, if the Auditor General wanted to look into that, I am sure the government would accommodate her in those cases.

The Chairman: That is the Auditor General, what about Parliament?

Mr. Devries: There again, Parliament can call these organizations before it, as have you done in the past, and ask various questions of interest to this committee.

Mr. Heiss: Traditionally, in the context of entering into these agreements, Treasury Board requires that the corporations make available and table their financial statements. Hence, Parliament has an opportunity to raise questions and invite the corporations to participate.

The Chairman: That is good to know.

Senator Trenholme Counsell: This is the first time I have had a chance to be in the finance committee. It gives me an opportunity to look at a finance bill very closely, for which I am appreciative.

Le comité sait que le ministère des Finances a conclu, avec des fondations, des ententes qui leur permettent d'échapper à l'examen parlementaire.

Comment le Bureau du vérificateur général du Canada ou le Parlement pourront-ils avoir le droit d'examiner ces fonds détenus en fiducie au nom de l'État si une disposition du projet de loi ne précise pas ce droit?

Êtes-vous en train de nous dire que vous allez rédiger un article stipulant qu'il faudra donner au Parlement le droit d'examiner la destination de ces fonds? Comme vous le savez, un certain nombre de fondations échappent à ce type d'examen.

M. Heiss : L'approbation des conditions qui se rattacheront aux différentes ententes que telle ou telle société pourra conclure de son côté, sera fonction de la politique d'approbation du Conseil du Trésor. Vous devrez poser cette question aux représentants du Conseil du Trésor quand ils se présenteront devant vous, mais je crois savoir que la politique actuelle prévoit un certain examen en vertu du cadre établi.

Le président : C'est ainsi que ça se passe et c'est de pratique normale? C'est ce que vous dites?

M. Heiss : Vous devrez poser la question au Conseil du Trésor qui fixe les conditions relatives à la conclusion de ce genre d'ententes. Il est bien placé pour le savoir.

M. Devries : Le projet de loi C-43 donne au Bureau du vérificateur général le pouvoir d'examiner le rendement et d'effectuer des vérifications de conformité dans le cas des fondations qui reçoivent au moins 100 millions de dollars sur cinq ans.

Le président : Et pour tout ce qui est inférieur à ce niveau, il n'est toujours pas possible de faire intervenir le Bureau du vérificateur général.

M. Devries : Pas en vertu de lois spécifiques. Cependant, si la Vérificatrice générale voulait examiner la destination des fonds, je suis sûr que le gouvernement pourrait prévoir quelque chose en ce sens.

Le président : Ça va pour la vérificatrice générale, mais qu'advient-il du Parlement?

M. Devries : Encore une fois, le Parlement peut convoquer ces organisations, comme vous l'avez fait dans le passé, et leur poser des questions qui intéressent ce comité.

M. Heiss : Traditionnellement, au moment de la conclusion de ce genre d'ententes, le Conseil du Trésor exige que les sociétés déposent leurs états financiers. Dès lors, le Parlement a la possibilité de poser des questions et d'inviter des représentants des sociétés à témoigner.

Le président : C'est bon à savoir.

Le sénateur Trenholme Counsell : C'est la première fois que j'ai la chance de siéger à un comité des finances. Cela me donne donc l'occasion d'examiner un projet de loi des finances de très près, ce que j'apprécie beaucoup.

Most of the things that were on my mind have been addressed. I have heard, although I do not know exactly who said them, words such as "reckless," "unplanned," "scary," and "wasteful."

It seems to me this is a very cautious bill, given the commitment to the deficit. I do not see anything new in this bill. It is just making a greater commitment, if possible, than we have been able to make before. Is that correct?

Mr. McKay: You are correct. This is unique in that it is unplanned surplus legislation. My colleagues to my left and right could correct me, but I do not recollect a bill such as this ever having gone before Parliament, effectively saying, "In the event that we have money, these are the areas in which we would like to spend the money." It is unique in that respect, and therefore cautious and prudent.

I referenced my remarks to the Comptroller General, and I am sure you will ask those questions of him later in the day. He used the phrase "a prudent approach to fiscal management." I believe this bill represents that approach.

With respect to many of the media stories that the government was shaking on its commitment to fiscal discipline, I think the average person has effectively dismissed that speculation.

If you can determine what has happened to the dollar based upon Bill C-48, you are a far wiser person than I am. I cannot see any impact on the interest rates or on inflation or on any economic activity. We are running at significantly low unemployment rates and particularly high employment participation rates. I believe 6.7 per cent is the last unemployment figure, and the year 2000 was the last time we had that kind of rate. The employment participation rate fell off slightly but it was replaced by many full-time jobs.

The economy is doing reasonably well. Canadians realize that the government should initiate some spending, and the bill has been reasonably well-received. People and, indeed, economic commentators have spoken, and I think we are enjoying the benefits.

Senator Trenholme Counsell: The uniqueness of the bill is of interest to me. All during the 1990s, we tackled the huge deficit, but the wording in the budget did not state that if we met our commitment to the deficit such and such would happen.

Mr. McKay: When you are digging yourself out of a \$42 billion hole, you do not think about what you will do once the hole is filled in.

Senator Trenholme Counsell: Philosophically, we were doing that, but it was never written just like this.

On a répondu à la plupart des questions que je me posais. J'ai entendu des mots comme « insouciant », « non prévu », « effrayant » et « ruineux », mais je ne sais plus qui les a prononcés.

J'ai pourtant l'impression qu'il s'agit d'un projet de loi très prudent qui respecte l'engagement du gouvernement de ne plus retomber dans les déficits. Je ne vois rien de nouveau dans cette mesure. Elle fait simplement état d'un engagement plus important et conditionnel. Je me trompe?

M. McKay : Vous avez raison. Ce que cette mesure a de particulier, c'est qu'elle concerne un excédent non prévu. Les fonctionnaires qui m'accompagnent pourront me corriger si je me trompe, mais je ne me rappelle pas qu'un tel projet de loi disant « advenant que nous ayons l'argent, voici les domaines dans lesquels nous aimerions le dépenser » ait jamais été soumis au Parlement. C'est tout à fait unique à cet égard et c'est donc une mesure prudente.

Tout à l'heure, j'ai cité le contrôleur général et je suis certain que vous pourrez vous-même lui poser des questions dans un instant. C'est lui qui a parlé d'approche prudente en matière de gestion financière. Je crois que ce projet de loi correspond effectivement à cette définition.

Je crois pouvoir dire que le Canadien moyen a effectivement rejeté l'idée véhiculée par certains médias selon laquelle le gouvernement est en train de revenir sur son engagement en matière de discipline financière.

Si vous êtes en mesure de dire quelle incidence le projet de loi C-48 a eu sur la valeur du dollar, c'est que vous êtes beaucoup plus avancé que moi. Personnellement, je ne pense pas que ce projet de loi ait eu une incidence sur les taux d'intérêt, sur l'inflation ou sur l'activité économique. Nous connaissons des taux de chômage relativement bas et des taux de participation au marché du travail particulièrement élevés. Je crois qu'il faut remonter à l'an 2000 pour que nous trouvions des taux de chômage de 6,7 p. 100. La participation au marché du travail a légèrement chuté, mais un grand nombre d'emplois à temps plein ont été créés en contrepartie.

L'économie se porte relativement bien. Les Canadiens se disent que le gouvernement devrait commencer à dépenser et ils ont relativement bien accueilli ce projet de loi. La population et les observateurs de la scène économique se sont exprimés et je crois pouvoir dire que c'est à notre avantage.

Le sénateur Trenholme Counsell : Ce caractère unique du projet de loi m'intéresse. Tout au long des années 90, nous avons été aux prises avec d'énormes déficits, mais il n'a jamais été proposé dans un seul budget de dépenser l'argent de telle ou telle façon à condition de juguler d'abord le déficit.

M. McKay : Vous savez, quand on creuse un trou de 42 milliards de dollars, on ne se demande pas ce que l'on va faire une fois que le trou sera comblé.

Le sénateur Trenholme Counsell : Sur le plan philosophique, c'est ce que nous faisions, mais cela n'a jamais été consigné de la sorte.

Mr. McKay: When you have a deficit that is accumulating into a very significant debt, you cannot think about what you might do in the event that you have extra.

This is the eighth surplus in a row, and we were receiving criticism that, at least in the last two or three surpluses, the government was, in effect, spending the surplus without authorization. This bill actually addresses that specific criticism. It is quite a step forward for the Government of Canada to say, "Okay, in the event that we do have an unplanned surplus, which is what it is known as, excess revenues over what we anticipate spending, then we would like to spend it in these areas. Here, Parliament, what do you think?" That is what we are here for. "Here, Parliament, what do you think? These are the four areas in which we will spend monies."

Senator Trenholme Counsell: Again, I find Bill C-48 a very cautious yet visionary budget bill. I am interested that in regards to post-secondary education that Aboriginal students are included because I believe that is the only, true long-term answer to their health and social problems.

Is there any indication from your position as to how much of this \$1.5 billion would go to Aboriginal Canadians?

Mr. McKay: I do not recollect any specific allocation. That is still a matter of some negotiation.

Senator Trenholme Counsell: I have heard someone mention the fact that decreasing tuition is a priority. Is that correct, or is that just speculation?

Mr. McKay: The phrasing of the bill is "increasing accessibility," so it could be tuition or something else.

Senator Trenholme Counsell: Have other budgets included energy-efficient improvements in low-income housing?

I think I need to have a lot of money before I can even think of accessing the budgetary provisions for energy-efficiency changes to my own home.

Mr. McKay: I think the anticipation is that it builds on previous initiatives. I do not know that this will be a stand-alone program. I am not in any position to answer that question specifically. We would have to get you an answer on that, other than what I have just said.

Senator Trenholme Counsell: Public transit is not within your department, but I wonder if there has been any continuation of the talks done by the former Minister of Transportation with regard to things like the new types of train service in the Windsor-Montreal corridor, and also from downtown Toronto to the airport.

M. McKay : Quand vous avez un déficit accumulé qui donne lieu à une dette énorme, vous ne pouvez pas penser à ce que vous pourriez faire advenant que vous dégagiez un excédent.

C'est la huitième année de suite que le gouvernement dégage un excédent et on nous a reproché, à l'occasion des deux ou trois derniers excédents, de dépenser ces sommes sans autorisation. Ce projet de loi est une réponse à ce genre de critique. C'est tout un progrès pour le gouvernement du Canada que de dire : « Eh bien, si nous réalisons un excédent non prévu, c'est-à-dire si nous dégageons plus de recettes que ce que nous avons à payer pour couvrir les dépenses prévues, nous aimerions consacrer les fonds supplémentaires à tel ou tel domaine. Qu'en pensez-vous, vous les parlementaires? » Eh bien, c'est ce que nous faisons, nous demandons au Parlement ce qu'il pense de tout cela et nous lui disons que nous aimerions dépenser dans quatre domaines.

Le sénateur Trenholme Counsell : Je le répète, je trouve que le projet de loi C-48 est une mesure à la fois prudente et visionnaire. Je suis très intéressée par le fait que l'on a inclus les étudiants autochtones dans le dossier de l'éducation postsecondaire, parce que je crois que c'est la seule réponse à long terme pour régler les problèmes de santé et des problèmes sociaux de cette partie de la population.

Avez-vous une idée, en ce qui vous concerne, de la proportion qui sera consacrée aux Autochtones canadiens, sur les 1,5 milliard de dollars prévus?

M. McKay : Je ne me rappelle pas qu'il soit question d'une affectation particulière. Cela sera décidé à l'occasion de négociations.

Le sénateur Trenholme Counsell : J'ai entendu quelqu'un dire que la réduction des frais de scolarité est une priorité. C'est le cas ou n'est-ce que pure spéculation?

M. McKay : Dans le projet de loi, on parle d'améliorer l'accessibilité, ce qui pourrait concerner les frais de scolarité mais aussi d'autres choses.

Le sénateur Trenholme Counsell : Est-ce que d'autres budgets prévoyaient des améliorations de l'efficacité énergétique pour les habitations à loyer modique?

Il faudra qu'il y ait vraiment beaucoup d'argent avant que j'espère me prévaloir des dispositions budgétaires concernant l'amélioration énergétique de mon domicile.

M. McKay : On s'attend, je crois, à ce que cette initiative vienne s'ajouter à d'autres qui existent déjà. Je ne pense pas qu'il s'agira d'un programme indépendant. Je ne suis cependant pas en mesure de répondre précisément à votre question. Nous essaierons de vous répondre autrement, en plus de ce que je viens de vous dire.

Le sénateur Trenholme Counsell : Le dossier du transport en commun ne relève pas de votre ministère, mais je me demande si l'ancien ministre des Transports poursuit ses négociations à propos des nouveaux types de desserte ferroviaire dans le corridor Windsor-Montréal, de même qu'entre le centre-ville de Toronto et l'aéroport.

Mr. McKay: I know that Minister Godfrey has talked to some mayors about what they would do with the public transit money. I do not recollect any conversation about the Quebec-Windsor corridor as to whether that might include something to do with Pearson airport to downtown Toronto. I am in no position to answer that question, it would fall within the prerogative of Minister Godfrey and the negotiators.

Senator Trenholme Counsell: Do you know the figures for international assistance for 2001, and what those figures will be in 2010?

Mr. McKay: The ODA, as rightly said by Senator Stratton, is just under 0.3 per cent and the base is \$3 billion. It grows at 8 per cent annually and is generally set at twice the anticipated GDP rate. If the average GDP rate is anticipated to be 4 per cent over the years going forward, the increase to that particular budget is at twice the GDP rate, which is 8 per cent.

Senator Trenholme Counsell: I have heard that there is a backlog in processing the funds for social housing. Do you know anything about that in terms of the budgetary process?

Perhaps we should hear about your success so we can take the news home.

Mr. McKay: Senator, your question is quite ironic because one of the postal codes in my area has been designated as one of the poorest areas in Canada — Scarborough. We have off-loaded poverty from downtown Toronto to some of the suburbs. I will be keenly interested to see how this rolls out but I cannot give you a specific answer to that question.

Senator Trenholme Counsell: Perhaps we could ask the minister that question later today.

Senator Murray: I have one question for clarification concerning the \$2 billion surplus each year. This bill would authorize the spending of anything over and above that amount up to \$4.5 billion. If the surplus is greater than that figure the government could spend, as it has before, on new foundations, for example.

Mr. McKay: There is no formal restriction in the bill. As senators are aware, this is enabling legislation and the government may spend the money.

Senator Murray: It is able to spend more than the \$4.5 billion proposed in the bill.

Mr. McKay: There is no argument on this point.

Senator Murray: It does not offend me that the government made a deal with the New Democrats, or with the idea of putting more money into these general fields. I cannot argue with that, especially when there is so little detail about how it will be spent.

M. McKay : Je sais que le ministre Godfrey s'est entretenu avec certains maires à propos de ce qu'ils entendent faire des sommes destinées au transport en commun. Je ne me rappelle pas avoir entendu parler de conversations au sujet du corridor Québec-Windsor, pas plus qu'avec une liaison entre l'Aéroport Pearson et le centre-ville de Toronto. Je ne suis pas en mesure de répondre à cette question, parce qu'elle relève de la responsabilité du ministre Godfrey et des négociateurs.

Le sénateur Trenholme Counsell : Connaissez-vous les chiffres de l'aide internationale pour 2001 et savez-vous ce qu'ils seront en 2010?

M. McKay : Comme l'a justement indiqué le sénateur Stratton, l'APD correspond à un peu moins de 0,3 p. 100 du PIB, la base étant de 3 milliards de dollars. Elle progresse à raison de 8 p. 100 par an, à un rythme en général deux fois supérieur au taux de progression prévu du PIB. Ainsi, si l'on prévoit un taux de progression du PIB de 4 p. 100 par an, cette partie du budget augmentera à un rythme deux fois supérieur, c'est-à-dire à 8 p. 100.

Le sénateur Trenholme Counsell : J'ai entendu dire qu'il y a un arriéré dans le traitement des fonds destinés aux logements sociaux. Êtes-vous au courant de cela dans le cadre du processus budgétaire?

Vous pourriez peut-être nous parler de vos cas de réussite du côté des nouveaux développements domiciliaires.

M. McKay : Sénateur, votre question est ironique, parce qu'un des secteurs de ma circonscription a été rangé parmi les plus pauvres au Canada, je veux parler de Scarborough. Les banlieues héritent de toute la pauvreté de Toronto. J'aimerais bien savoir comment les choses vont évoluer, mais je ne peux répondre à votre question.

Le sénateur Trenholme Counsell : Nous pourrions peut-être poser la question au ministre plus tard.

Le sénateur Murray : J'aimerais obtenir une précision au sujet de l'excédent annuel de 2 milliards de dollars. Ce projet de loi autoriserait la dépense de toute somme en plus de ce coussin de 2 milliard de dollars, jusqu'à hauteur de 4,5 milliards. Si l'excédent était supérieur à ce chiffre, le gouvernement pourrait, comme il l'a fait par le passé, créer de nouvelles fondations par exemple.

M. McKay : Ce projet de loi n'est assorti d'aucune restriction formelle. Comme les sénateurs le savent, il s'agit d'une loi d'habilitation et le gouvernement peut dépenser l'argent en conséquence.

Le sénateur Murray : Il aura la possibilité de dépenser plus que les 4,5 milliards de dollars proposés dans le projet de loi.

M. McKay : Cela ne fait aucun doute.

Le sénateur Murray : Je n'ai rien contre le fait que le gouvernement ait conclu un accord avec les néo-démocrates, ni qu'il envisage d'investir plus d'argent dans ces grands domaines. Je n'ai rien contre, surtout que l'on n'a pas vraiment de détails quant à la façon dont tout cela sera dépensé.

We are talking past each other to some extent. Most committee members are concerned about parliamentary control of the public purse, and officials are telling us about various internal checks, balances and processes. When we talk about parliamentary control, officials tell us that this is statutory authority, like any other. We know what statutory programs such as old age security, equalization and employment insurance.

This bill compares to those statutory programs in the most narrow, legal sense because it is enabling legislation. Mr. McKay is correct in that it is unique. There has never been a bill like this one before Parliament. It is an unprecedented assault on parliamentary control of the public purse, of which the foreign aid issue that arose between Mr. McKay and Senator Stratton is a good example. It is foreign aid, not Official Development Assistance. I believe that we now have an idea what constitutes Official Development Assistance. Foreign aid; this could be a plaque in Italy or Scotland.

I did not watch much of the Gomery inquiry but one day when I did watch, there was a learned discussion between senior public servants about whether the sponsorship program was truly a program. I believe that the consensus of the public servants was that it was not a program in the sense that there were no parameters.

A program, as understood in public administration, is something quite different from an initiative. We are getting into just such a process with this bill. This is almost a blank cheque to the government for spending in these various undefined areas.

It provides the authority for government to set up public, quasi-Crown corporations and to enter into agreements with various public or private bodies; and that is it. When will we learn the details?

There will be supplementary estimates somewhere down the road, reporting in the public accounts and the report of the Auditor General. This makes a mockery of parliamentary control of the public purse. I do not have anything more to say about it, unless I am provoked.

Mr. McKay: We discussed foreign aid so I will use those figures. Bill C-43 allocates \$500 million and Bill C-48 allocates \$500 million. What is the difference in respect of parliamentary oversight between those two allocations? The only essential difference that I can see is that one is committed spending and the other is not.

En quelque sorte, nous nous parlons entre nous. La plupart des membres du comité s'inquiètent du contrôle que le Parlement peut exercer sur les fonds publics et les fonctionnaires, pour leur part, nous parlent des différents clapets de sécurité et des procédures de contrôle interne. Quand nous voulons parler de contrôle par le Parlement, les fonctionnaires nous répondent qu'il s'agit d'une autorisation législative comme n'importe quelle autre. Nous savons ce que sont des programmes législatifs comme la sécurité de la vieillesse, la péréquation et l'assurance-emploi.

Ce projet de loi se compare à ces programmes législatifs de la façon la plus étroite qui soit au sens légal du terme, parce qu'il s'agit d'une loi d'autorisation. M. McKay a raison d'affirmer que c'est un projet de loi unique. Jamais le Parlement n'a été saisi d'un tel projet de loi. C'est une attaque sans précédent contre la capacité du Parlement d'exercer son contrôle sur l'utilisation des fonds publics. L'aide à l'étranger, dont il a été question tout à l'heure entre M. McKay et le sénateur Stratton, en est un bon exemple. Il s'agit d'aide à l'étranger et pas d'aide publique au développement. Je crois que nous avons maintenant une meilleure idée de ce qu'est l'aide publique au développement. L'aide à l'étranger pourrait prendre la forme d'une plaque apposées en Italie ou en Écosse.

Je n'ai pas beaucoup suivi les audiences de la Commission Gomery, mais quand j'ai regardé la télévision l'autre jour, je suis tombé sur un échange entre des hauts fonctionnaires qui se demandaient si le programme des commandites était un véritable programme. Je crois qu'ils ont fini par s'entendre sur le fait qu'il ne s'agissait pas vraiment d'un programme parce que celui-ci n'était pas assorti de paramètres.

À la façon dont l'administration publique comprend les choses, un programme est très différent d'une initiative. Nous nous trouvons exactement dans ce cas de figure avec ce projet de loi. C'est presque comme si nous donnions carte blanche au gouvernement pour dépenser ce qu'il veut dans divers domaines mal définis.

Il donne l'autorisation au gouvernement de mettre sur pied des sociétés quasi publiques, des quasi sociétés d'État, et de conclure des ententes avec divers organismes publics ou privés. Et quand aurons-nous les détails de tout cela?

À un moment donné, nous serons saisis des budgets supplémentaires des dépenses, il y aura aussi les rapports des comptes publics et le rapport de la Vérificatrice générale. Tout cela tourne en dérision la notion de contrôle des fonds publics par le Parlement. Je n'ai rien de plus à dire à ce sujet, si ce n'est que je suis véritablement interpellé par ce qui se passe.

M. McKay : Comme nous avons parlé d'aide à l'étranger, je vais me servir de ces chiffres. Le projet de loi C-43 prévoit 500 millions de dollars et le projet de loi C-48 en prévoit 500 millions de plus. Quelle est la différence entre ces deux types d'affectation pour ce qui est de la surveillance par le Parlement? La seule différence essentielle selon moi c'est que, dans un cas, la dépense est engagée et que, dans l'autre, elle ne l'est pas.

Once the \$500 million allocation goes to foreign aid there is nothing to prevent Senator Stratton, Senator Murray and Senator Tkachuk from asking the minister or other authority to appear to answer why they spent the money on things that are ODAable, *post facto*.

Senator Murray: It is not the nature of the business, with respect. This is not the way, as you have observed, that Parliament controls the expenditure of money.

Mr. McKay: In effect, government is inviting Parliament to have a say on monies that might materialize. I would deem that parliamentary enhancement rather than parliamentary derogation.

Senator Murray: What is our say? Should we put more money into these general fields? Parliament traditionally has insisted on a great deal more information than is contained in this bill as to where the money is going and for what purposes.

Even if you had said "official development assistance," I would have had an idea of what that meant. However, the expression "foreign aid" is there for a reason. Somebody has an idea of how they will spend that money outside what is traditionally and generally understood to be official development assistance. I would love to know who that somebody is, or what that idea is, but we will never know until much later.

Mr. McKay: I suppose the other response is would you prefer a situation that currently exists, which is that unplanned surpluses are allocated according to the priorities of cabinet?

Senator Murray: That is exactly what we are doing with this bill.

Mr. McKay: No, you are not. You are directing the government into four specific spending areas.

Senator Murray: They are not very specific areas.

The Chairman: Once you reach your \$2 billion threshold, and if you had a \$5 billion surplus, you can still use that \$5 billion for other than the four items in this bill.

Mr. McKay: It is not binding, but no budget bill is ever binding. It reads as "may spend"; there is no "shall" or "must" — we "may" spend. That is the exact same phrasing as all budget bills.

The Chairman: As your lawyer said, the word "may" under the ministerial section is what gives you the statutory power.

Une fois que l'affectation de 500 millions de dollars aura été décrétée pour l'aide à l'étranger, rien n'empêchera le sénateur Stratton, le sénateur Murray et le sénateur Tkachuk de demander au ministre ou à d'autres responsables qui comparaitront devant eux de leur expliquer, *a posteriori*, pourquoi ils ont dépensé de l'argent dans des programmes relevant normalement de l'APD?

Le sénateur Murray : Si vous me le permettez, ce n'est pas ainsi que ça se passe. Ce n'est pas ainsi que le Parlement contrôle la façon dont les fonds publics sont dépensés, comme vous l'avez constaté.

M. McKay : Le gouvernement se trouve à inviter le Parlement à se prononcer sur l'utilisation de fonds qu'il dégagera éventuellement. J'y vois une amélioration plutôt qu'une détérioration du rôle du Parlement.

Le sénateur Murray : Quel mot avons-nous à dire dans tout cela? Devrions-nous investir davantage d'argent dans ces domaines généraux? Le Parlement a toujours insisté sur le fait qu'il voulait plus d'informations que celles contenues dans les projets de loi sur la façon dont l'argent va être utilisé.

Même si vous vous étiez contenté de parler d'aide publique au développement, j'aurais eu au moins une idée de ce que vous vouliez dire. Toutefois, il y a une bonne raison pour laquelle vous avez employé l'expression « aide à l'étranger ». Quelqu'un, quelque part, a sa petite idée de la façon dont cet argent sera dépensé en dehors de ce que l'on conçoit traditionnellement et généralement comme étant de l'aide publique au développement. J'aimerais beaucoup savoir de qui il s'agit ou ce qu'est cette idée au juste, mais il nous faudra attendre longtemps pour cela.

M. McKay : Préférez-vous la situation actuelle qui consiste à affecter d'avance des excédents non prévus en fonction des priorités du Cabinet?

Le sénateur Murray : Mais c'est exactement ce que nous faisons avec ce projet de loi.

M. McKay : Pas du tout. Vous indiquez au gouvernement que les dépenses devront se faire dans quatre domaines bien particuliers.

Le sénateur Murray : Ce ne sont pas des domaines bien particuliers.

Le président : Si vous réalisez un excédent de 5 milliards de dollars au-delà du seuil de 2 milliards de dollars, vous pourrez utiliser ces 5 milliards à autre chose qu'aux quatre éléments qui sont prévus dans ce projet de loi.

M. McKay : Ce n'est pas obligatoire, aucun projet de loi budgétaire n'est contraignant. On utilise des expressions du style « pourra dépenser » mais jamais « doit dépenser ». C'est toujours « peut dépenser ». C'est la même expression qui se retrouve dans tous les projets de loi budgétaires.

Le président : Comme nous l'a dit votre avocat, en vertu de vos pouvoirs ministériels, cette notion de possibilité vous donne un pouvoir statutaire.

Mr. McKay: Which is parallel wording to Bill C-43 or any other budget bill that appears before this committee.

The Chairman: I will not put words into Senator Murray's mouth, but one of the evils he is pointing to is what if you decide to come in with another two-page bill asking Parliament to vote \$15 billion for six categories of spending. Is that the precedent and is that the way we want to go in Canada?

That is what I think is at the root of what Senator Murray is really asking you. How much further will this go? Should we bring in a three-page bill this fall asking Parliament to vote another \$15 billion? Is that the way we want to proceed?

Mr. McKay: In the event that we anticipate unplanned surpluses going forward, it may be that this will be the way that the government will proceed. It may well be that this is a precedent. It may also be that it is not a precedent. I do not know.

On your hypothetical example of \$15 billion, the threshold question is do you want to enter into the intellectual parliamentary concept of unplanned surplus legislation? If that is not a good idea, if you prefer to leave the discretion in cabinet, that is a decision that Parliament is able to make.

If this bill represents an initiative that Parliament thinks is a good idea, namely having some say at least — maybe not as fulsome as Senator Murray and others would like to have — perhaps this is precedent-setting legislation.

Senator Murray: The purposes of this act, in a very general way, are the environment, training programs, post-secondary education, affordable housing and foreign aid.

3. For the purposes of the Act, the Governor in Council may, on any terms and conditions that the Governor in Council considers appropriate, authorize a minister to...

That is a big spending power authority right there — projects.

The rest of the subclauses state:

(b) enter into an agreement with government of a province, a municipality or any other organization or any person;

(c) make a grant or contribution or any other payment;

(d) subject to the approval of Treasury Board, supplement any appropriation by Parliament;

(e) incorporate a corporation any shares or memberships of which, on incorporation, would be held by, on behalf of or in trust for the Crown; or

M. McKay : Cela rejoint le libellé du projet de loi C-43 ou de tout autre projet de loi budgétaire dont vous avez pu être saisi dans le passé.

Le président : Je ne veux pas faire dire certaines choses au sénateur Murray, mais l'un des défauts qu'il a soulevés me semble être le suivant. Qu'advierait-il si vous décidiez de revenir devant le Parlement avec un projet de loi de deux pages pour demander un crédit de 15 milliards de dollars destiné à six catégories de dépenses. N'êtes-vous pas en train de créer un précédent et de dire que c'est ainsi que nous voulons agir désormais au Canada?

C'est un fait que le sénateur Murray voulait sans doute vous dire quand il vous a posé sa question. Jusqu'où allez-vous aller? Allez-vous déposer un projet de loi de trois pages à l'automne pour demander au Parlement de consentir un nouveau crédit de 15 milliards de dollars au gouvernement? Est-ce ainsi que nous allons procéder?

M. McKay : Si le gouvernement envisage de réaliser d'autres excédents non prévus dans l'avenir, c'est peut-être ainsi qu'il décidera de procéder. C'est peut-être un précédent en ce sens. Mais ce n'est pas forcément le cas. Je ne sais pas.

Pour en revenir à votre exemple hypothétique des 15 milliards de dollars, la question consiste à se demander si l'on veut se lancer dans un concept parlementaire purement intellectuel qui serait celui des projets de loi visant à utiliser des excédents non prévus. Si ce n'est pas une bonne idée, si vous préférez laisser tout cela aux soins du Cabinet, le Parlement pourra toujours en décider ainsi.

Si ce projet de loi représente une initiative qui paraît bonne pour le Parlement, autrement dit qui lui permet d'avoir une certaine voix au chapitre — même si elle n'est pas aussi parfaite que le souhaiteraient le sénateur Murray et d'autres — alors il s'agit peut-être d'un précédent en matière d'établissement des lois.

Le sénateur Murray : L'objet de cette loi est très général. Il s'agit de l'environnement, des programmes de formation, de l'enseignement postsecondaire, de logements abordables et d'aide à l'étranger.

3. Pour l'application de la présente loi, le gouverneur en conseil peut, selon les modalités qu'il juge indiquées, autoriser tout ministre :

Ce sont là des pouvoirs de dépenser qui sont énormes, puisque cela touche à des projets.

Voici comment se lit le reste de cet article :

b) à conclure des accords avec des gouvernements provinciaux, des municipalités, des organismes ou des personnes;

c) à octroyer des subventions, à fournir des contributions ou à effectuer d'autres paiements;

d) sous réserve de l'approbation du Conseil du Trésor, à majorer les sommes déjà affectées par le Parlement;

e) à constituer une personne morale dont une action, une adhésion ou une participation au moins serait, lors de la constitution, détenue par Sa Majesté, en son nom ou en fiducie pour elle;

(f) acquire shares or memberships of a corporation that, on acquisition, would be held by, on behalf of or in trust for the Crown.

It is not unusual to see this authority given to the Governor-in-Council in a specific statute for a specific purpose. We are saying for the purpose of this act, for anything to do with environment, post-secondary education, affordable housing and foreign aid, the cabinet can authorize a minister to do any of these things.

We are handing ourselves over bound hand and foot to the cabinet. Parliament will get a look at it perhaps in due course when there is a supplementary estimate, or when the public accounts come in or the Auditor General has something to say about it.

One hopes that people learn from their mistakes but you are letting yourself in for the kind of abuses that took place in the sponsorship area.

Mr. McKay: With the greatest of respect, I disagree profoundly. We are putting before Parliament, if you will, something of a fettering of the Governor-in-Council. If this bill does not exist, then presumably \$4.5 billion can be spent in ways and means that are entirely the prerogative of cabinet and you have no say.

Senator Murray: That is not true.

The Chairman: Even if you reach your \$2 billion threshold and you have an additional surplus of \$4.5 billion, you do not have to spend it on Bill C-48.

Mr. McKay: Exactly; but at least Parliament has some opportunity to pronounce itself on this amount of spending in these four areas. Otherwise, it has nothing to say.

Senator Tkachuk: Could you then have a bill that would just allow spending for all government departments?

If you accept this in principle, it does not have to be limited to four. It can be limited to 15, and say we are going to allocate \$10 billion for defence, environment, agriculture and so forth, go through the whole list, and we do not need a budget.

Mr. McKay: We are getting off into some fairly theoretical, hypothetical situations.

Senator Tkachuk: You brought it up — I am following up. You are the one who said this is a great thing; I am just asking you the question. Why cannot it be done for all the departments?

Mr. McKay: In theory, there is no reason why you cannot do it for all departments.

f) à acquérir d'une personne morale des actions, des adhésions ou des participations qui seraient, lors de l'acquisition, détenues par Sa Majesté, en son nom ou en fiducie pour elle.

Il n'est pas inhabituel dans une loi visant des fins particulières de donner ce genre de pouvoir au gouverneur en conseil. Ce que nous disons ici, c'est qu'aux fins de cette loi, le Cabinet peut autoriser un ministre à faire tout ce qu'il voudra dans les domaines de l'environnement, de l'enseignement postsecondaire, du logement abordable et de l'aide à l'étranger.

Nous nous en remettons entièrement au bon vouloir du Cabinet. Le Parlement pourra certes jeter un coup d'œil à un moment donné, à l'étape de l'examen du budget supplémentaire des dépenses ou de l'étude des comptes publics ou encore du rapport de la vérificatrice générale.

Nous aurions espérer que d'aucuns tirent les enseignements de leurs erreurs, mais vous êtes en train de vous replacer exactement dans le même genre d'excès qu'à l'occasion des commandites.

M. McKay : Je me permets très respectueusement de m'inscrire en faux contre ce que vous venez de dire. Nous sommes plutôt en train de proposer au Parlement d'entraver, en quelque sorte, les pouvoirs du gouverneur en conseil. Sans ce projet de loi, ces 4,5 milliards de dollars pourraient être dépensés à la seule discrétion du Cabinet, puisque c'est sa prerogative, et vous n'auriez rien à dire.

Le sénateur Murray : C'est faux!

Le président : Même si vous atteignez votre seuil de 2 milliards de dollars et que vous réalisez un excédent supplémentaire de 4,5 milliards de dollars, vous ne devrez pas forcément le dépenser entièrement sur ce qui est prévu dans le projet de loi C-48.

M. McKay : Tout à fait, mais le Parlement aura eu au moins l'occasion de se prononcer sur les sommes qui seront destinées à ces quatre domaines. Sinon, il n'aurait rien eu à dire.

Le sénateur Tkachuk : Pourrions-nous avoir un projet de loi qui donnerait simplement l'autorisation aux différents ministères de dépenser ce qu'ils veulent?

Si vous acceptez ce principe, il n'y a aucune raison de se limiter à quatre domaines. Nous pourrions plus tard passer à 15 et dire que nous allons affecter 10 milliards de dollars à la défense, à l'environnement, à l'agriculture et ainsi de suite; nous pourrions descendre toute la liste et nous n'aurions plus besoin de budget.

M. McKay : Nous sommes en train de parler de questions tout à fait théoriques, hypothétiques.

Le sénateur Tkachuk : C'est vous qui les avez soulevées et je ne fais qu'emboîter le pas. C'est vous qui avez dit que c'est quelque chose de merveilleux et je ne fais que vous poser la question. Pourquoi ne pourrait-on pas faire la même chose pour tous les ministères?

M. McKay : En théorie, rien ne s'opposerait à ce que l'on agisse ainsi pour l'ensemble des ministères.

Senator Downe: When Minister McCallum was before this committee, talking about the expenditure review exercise, he spoke about the reallocation of programs for government priorities; and obviously, this arrangement with the NDP is now a government priority.

Do you know, in the negotiations — and you may not because your involvement appeared to be limited — if the NDP expressed any concerns about what was cut under the expenditure review exercise that they wanted restored?

Mr. McKay: I do not recollect any crossover between Bill C-48 and expenditure review.

Senator Downe: They were looking for additional funding. They were not interested in restoring anything that had been cut is what you recall.

Mr. McKay: I do not recollect any connection between restoring something under expenditure review and Bill C-48.

Senator Downe: Just a brief comment on the previous discussion, the other side of the argument than the one advanced has been that the government has been under tremendous criticism because the Department of Finance has been underestimating, or has been unable to project the amount of the surplus. At the end of the fiscal year, the government had to put that excess surplus on the debt, which was a public policy decision, but there was no debate.

It could be argued that this bill could be a precedent for setting out a framework for public policy debate, including parliamentarians, as to what we should do every year if we end up with these massive surpluses, as opposed to having it automatically go on the debt.

Mr. McKay: There is some fettering now of government discretion by virtue of Bill C-48.

Senator Day: I would like to follow up on Senator Downe's point. I want to get the process in mind. In September of this year if there is a surplus, suppose the government wants to put some of that towards the accumulated debt. This is an unbudgeted, unaccounted-for and unpredictable surplus. Say 50 per cent goes to pay down the debt, and the government wants to use the other 50 per cent for whatever priority issues might come up. How could the government do that after the budget has been out and this is an unplanned surplus?

Mr. McKay: Do you mean a surplus in September of this year for the fiscal year ended March 31, 2005?

Le sénateur Downe : Quand le ministre McCallum est venu témoigner devant le comité, il nous a parlé d'examen des dépenses, il a parlé de la réaffectation des programmes en fonction des priorités du gouvernement et il ressort clairement que votre accord conclu avec le NPD est devenu une priorité du gouvernement.

Savez-vous si, à l'occasion des négociations — et vous n'êtes peut-être pas au courant, parce que vous ne semblez pas avoir beaucoup participé à tout cela — le NPD a exprimé des réserves au sujet des réductions effectuées dans le cadre de l'exercice d'examen des dépenses, et s'il n'a pas cherché à faire restaurer certaines dépenses?

M. McKay : Je ne me rappelle pas avoir entendu parler d'un lien entre le projet de loi C-48 et l'exercice d'examen des dépenses.

Le sénateur Downe : Le NPD voulait obtenir des fonds supplémentaires. Selon vous, il ne voulait pas que l'on restaure des éléments qui avaient été retirés à l'occasion de l'examen des dépenses.

M. McKay : Je ne me rappelle pas qu'il y ait eu un lien entre la restauration de certaines dépenses en vertu de l'examen des dépenses et le projet de loi C-48.

Le sénateur Downe : Je voudrais brièvement revenir sur notre échange précédent. Le contre-pied de l'argument qui a été avancé, c'est que le gouvernement a été très critiqué parce que le ministère des Finances avait sous-estimé l'excédent budgétaire, qu'il n'avait pas été en mesure d'en prévoir l'ampleur. À la fin de l'année financière, le gouvernement a dû consacrer cet excédent au remboursement de la dette, ce qui était une décision de politique publique, mais cela s'est fait sans débat.

On pourrait soutenir que ce projet de loi risque de constituer un précédent en établissant les paramètres du débat sur la politique publique, notamment entre parlementaires, et qu'il annonce ce que nous devons faire tous les ans si nous nous retrouvons avec de tels excédents, plutôt que d'avoir à rembourser automatiquement la dette.

M. McKay : Pourtant, avec le projet de loi C-48, nous nous trouvons à réduire en quelque sorte la marge de manœuvre du gouvernement.

Le sénateur Day : Je veux emboîter le pas sur ce qu'a dit le sénateur Downe. Je veux être certain de bien comprendre le processus. En septembre de cette année, s'il y a un excédent, je suppose que le gouvernement voudra en consacrer une partie au remboursement de la dette accumulée. Il s'agira d'un excédent non budgété, non planifié et imprévisible. Supposons que nous en utilisions la moitié pour rembourser la dette et que le gouvernement veuille utiliser l'autre moitié pour répondre à ses priorités éventuelles. Comment le gouvernement s'y prendra-t-il une fois que le budget aura été adopté et qu'il se retrouvera avec cet excédent non prévu?

M. McKay : Vous voulez dire qu'il y aurait un excédent en septembre de cette année pour l'exercice financier se terminant au 31 mars 2005?

Senator Day: Yes. I want to know the accounting process, because the supplemental estimates are over for the fiscal year. How does the government spend that money?

Mr. Devries: There is no authority for the government to allocate that excess surplus, if it happens to be in excess of the \$3 billion set in the budget, to any other initiative except for it to be applied against the debt.

Senator Day: Perfect. This is giving authority to the government to spend the funds, but there is a built-in assurance that there will be some money available to pay down the debt of \$2 billion in the year before this is triggered, and then it is enabling legislation. As you say, it gives the government the ability to do this within these various categories; is that correct?

Mr. Devries: Yes.

Senator Day: Have there yet been any funding agreements for one of these various categories under Bill C-48? I would like a sample of one to see what it looks like and what would be triggered as a funding agreement.

Mr. Devries: To my recollection, there have not been any yet. There has been a press release by the Minister of State indicating how the \$800 million will be allocated, but the agreements have not been signed yet. It is my understanding that no agreement has been signed.

Senator Day: Could you refresh our memory on the allocation of the \$800 million?

Mr. Devries: As Mr. McKay said earlier, that would be set up on a provincial per capita basis.

Senator Day: Do you mean within an existing funding arrangement?

Mr. Devries: A new funding arrangement would have to be set up. It will build on one already in place for the transfer of the gas tax to the provinces and municipalities.

Senator Day: That was the point I was trying to make. There can be existing mechanisms in place that can be supplemented, or there can be new programs established, but in each event, there will be some type of funding agreement entered into.

Mr. Devries: That is correct.

Senator Day: This committee maintains its mandate throughout to deal with government spending and estimates. There is no reason why this committee could not bring in you or any other representatives to ask about a funding agreement at any time. These funding agreements would be in place by the time the surplus is established in September.

Le sénateur Day : Oui. Je veux que vous m'expliquiez le processus comptable, parce que les budgets supplémentaires des dépenses sont clos pour l'année. Comment le gouvernement va-t-il dépenser cet argent?

M. Devries : Le gouvernement n'a pas l'autorisation d'utiliser cet excédent, si celui-ci est supérieur aux 3 milliards de dollars prévus dans le budget, pour financer toute autre initiative, si ce n'est qu'il devra l'appliquer directement au remboursement de la dette.

Le sénateur Day : Parfait! Autrement dit, le gouvernement a l'autorisation de dépenser les fonds, mais il y a une assurance qui prévoit qu'une partie de cet argent devra aller au remboursement de la dette à hauteur de 2 milliards de dollars par an, après quoi il faut passer par des lois habilitantes. Comme vous le disiez, ce projet de loi donne la possibilité au gouvernement de dépenser dans ces différentes catégories. Je me trompe?

M. Devries : Non!

Le sénateur Day : Avez-vous conclu des ententes de financement pour l'une ou l'autre de ces catégories en vertu du projet de loi C-48? J'aimerais que vous nous donniez un exemple pour savoir à quoi cela ressemblera et savoir à quel moment s'enclencheront les mécanismes de financement.

M. Devries : Si je me rappelle bien, rien de tel n'a encore été signé. Le ministre d'État a publié un communiqué indiquant la façon dont les 800 millions de dollars seront répartis, mais à ma connaissance aucune entente n'a encore été signée.

Le sénateur Day : Pourriez-vous nous rafraîchir la mémoire au sujet de l'affectation des 800 millions de dollars?

M. Devries : Comme M. McKay vous l'a dit plus tôt, la répartition se fera par province et par habitant.

Le sénateur Day : Vous voulez dire que cela se fera dans le cadre des modalités de financement actuelles?

M. Devries : Il faudra arrêter une nouvelle modalité de financement. Celle-ci viendra s'appuyer sur ce qui existe déjà au titre du transfert de la taxe sur l'essence aux provinces et aux municipalités.

Le sénateur Day : C'est ce que je voulais dire. Il pourra s'agir de mécanismes déjà existants, que l'on se trouvera à renforcer, ou de nouveaux programmes mais, dans chaque cas, il faudra conclure des ententes de financement.

M. Devries : C'est exact.

Le sénateur Day : Ce comité conserve son mandat relativement aux dépenses et au budget des dépenses du gouvernement. Il n'y a aucune raison pour laquelle ce comité ne pourrait pas vous convoquer, ou convoquer d'autres représentants du gouvernement, pour vous poser des questions au sujet des ententes de financement à un moment ou à un autre. Ces ententes seront en place au moment où l'excédent sera déclaré en septembre.

Mr. Devries: These funding agreements would have to be in place prior to March 31. We have to establish the liability with respect to each of those two fiscal years during the fiscal years in question. We cannot do it after the fact.

Senator Day: Before the fiscal year is out, you know the mechanism by which funds may be disbursed in these various funding agreements. The funds that may become available will be determined March 31. Around September of the next fiscal year, you will determine whether there will be some funds that might be disbursed under those existing already established funding groups.

Mr. Devries: That is correct.

Senator Day: Therefore, we could bring somebody in and study it well before the funds are spent and disbursed?

Mr. McKay: No question.

Senator Eggleton: There is accountability.

The Chairman: The Department of Finance put out a document for this committee called "Bill C-48, an act to authorize the Minister of Finance to make certain payments," and it contains certain questions and answers.

I would like to follow up on what Senator Day's question that says,

Are the spending commitments outlined in the recently announced agreement with the province of Ontario over and above those contained in Bill C-48?

The answer that is given is,

The agreement with the province of Ontario included commitments for incremental spending on post-secondary education, housing and infrastructure, which are also included in Bill C-48.

Then it goes on to say,

It would be possible for the government, once it is reasonably satisfied that a surplus of at least \$2 billion will be realized by year-end, to use the authority under Bill C-48 to satisfy its commitment to the Government of Ontario in the priority areas identified in Bill C-48.

Mr. McKay, how much of Bill C-48 could potentially be spent in Ontario?

Mr. McKay: Actually, we do have that information. There is no question that there is some overlap, and the numbers I have presume an equal amount in both fiscal years, which may or may not occur. As I have said previously, you could spend it all in one year and none in the next.

M. Devries : Les ententes de financement devront être en place avant le 31 mars. Nous devons établir les responsabilités pour chacune des deux années financières et dans le courant de ces deux années-là. Nous ne pourrions le faire après coup.

Le sénateur Day : Avant que l'année financière ne soit terminée, vous saurez en fonction de quel mécanisme les fonds seront répartis entre les diverses ententes de financement. Les fonds qui seront disponibles seront déterminés au 31 mars. Vers le mois de septembre de l'année financière suivante, vous déterminerez si des fonds peuvent être débloqués en fonction des différentes catégories de financement déjà créées.

M. Devries : C'est exact.

Le sénateur Day : Ainsi, nous pourrions convoquer quelqu'un et étudier la façon dont ces fonds seront dépensés et déboursés bien avant le fait?

M. McKay : Bien sûr.

Le sénateur Eggleton : C'est cela, la reddition de comptes.

Le président : Le ministère des Finances a promis un document à ce comité intitulé « Projet de loi C-48, Loi autorisant le ministre des Finances à faire certains versements », qui donne des questions et des réponses.

J'aimerais enchaîner sur la question du sénateur Day qui se lit ainsi :

Est-ce que les dépenses engagées dont il est question dans l'entente conclue avec la province de l'Ontario, entente qui a fait l'objet d'une annonce récente, viennent s'ajouter à celles prévues dans le projet de loi C-48?

Voici la réponse donnée,

L'entente conclue avec la province de l'Ontario porte sur des dépenses supplémentaires engagées au titre de l'enseignement postsecondaire, du logement et de l'infrastructure, dépenses qui se retrouvent dans le projet de loi C-48.

On poursuit ainsi,

Il serait possible que le gouvernement, une fois qu'il aura la certitude d'avoir réalisé un excédent d'au moins 2 milliards de dollars à la fin de l'année financière, applique les pouvoirs que lui confère le projet de loi C-48 pour donner suite à ses engagements envers le gouvernement de l'Ontario dans les domaines prioritaires mentionnés dans le projet de loi C-48.

Monsieur McKay, combien pourrait-on dépenser en Ontario à partir du projet de loi C-48?

M. McKay : En fait, nous avons cette information. Il y aura bien sûr un certain recoupement et l'on part du principe, d'après les chiffres que j'ai, que les montants seront les mêmes lors des deux années financières, mais il n'est pas certain que cela se produise. Comme je l'ai dit précédemment, vous pourriez dépenser la totalité de la somme au cours de la première année et rien la suivante.

Given that caveat, Bill C-48 overlaps with the Canada Ontario agreement could potentially be \$200 million in 2005-06 and \$200 million in 2006-07 for higher education. It could potentially be, for housing and infrastructure, \$150 million in each of those years, and on the cities initiative, \$149 million in each of those years.

The Chairman: That is \$500 million.

Senator Murray: We were led to believe that Bill C-48 was in addition to existing commitments, among which I thought were the commitments made in the agreement with the Government of Ontario; right?

Bill C-48 was not even a gleam in the eye of Mr. Martin or Mr. Goodale when the agreement with Ontario was done, was it?

Mr. McKay: The genesis of Bill C-48 was when the Conservatives did an about face in April, and the Ontario negotiations started earlier than that period of time. I cannot recollect when the agreement was actually entered into, but it was a similar period of time, certainly the spring.

Senator Murray: Ontario will get its piece out of the agreement between the federal and Ontario governments. There is nothing new for Ontario in Bill C-48, right?

Mr. McKay: Right.

Senator Tkachuk: The general income tax rate reduction was left out of the Budget Implementation Act, Bill C-43. The Minister of Finance wanted it reduced from 21 per cent to 19 per cent. My understanding is that as part of the deal with the NDP, that would be gone in order to pay for this particular \$4.5 billion, but then there was some kind of an arrangement made to bring in this tax cut under a separate bill. When is that bill coming?

Mr. McKay: Bill C-43 deleted the sections with respect to the tax reductions for corporations from 21 per cent down to 19 per cent, and you know the parameters as well as I do. There is no connection between the deletion from that and the paying for in Bill C-48. They are two separate ideas.

Senator Tkachuk: The NDP wanted that out of principle. You agreed to it so you must know why they wanted it.

Mr. McKay: There is a principle but it is a little lost on me.

With respect to the reintroduction of those tax measures, notice is on the Order Paper.

Senator Tkachuk: Will that happen in the fall?

Mr. McKay: Yes.

Cette réserve étant émise, le projet de loi C-48 vient recouper l'entente Canada-Ontario qui pourrait représenter 200 millions de dollars en 2005-2006 et 200 millions de dollars en 2006-2007 au titre de l'enseignement supérieur. On pourrait parler de 150 millions de dollars pour chacune des années financières en question au titre du logement et de l'infrastructure et de 149 millions de dollars pour chacune de ces années également au titre de l'initiative concernant les villes.

Le président : Cela représente 500 millions de dollars.

Le sénateur Murray : Nous avons été amenés à penser que le projet de loi venait en complément de ces engagements dont faisaient partie les engagements pris au titre de l'entente conclue avec le gouvernement de l'Ontario. N'est-ce pas?

Or, le projet de loi n'était pas même pas encore un atome d'idée dans l'esprit de M. Martin ou de M. Goodale quand l'entente avec l'Ontario a été signée, n'est-ce pas?

M. McKay : Le projet de loi est né après que les Conservateurs ont fait volte-face en avril, mais les négociations avec l'Ontario avaient commencé avant cela. Je ne me rappelle pas quand l'entente a été conclue, mais tout cela s'est produit à peu près en même temps, c'est-à-dire au printemps.

Le sénateur Murray : L'Ontario obtiendra ce qu'elle recherche dans le cadre de l'entente conclue avec le gouvernement fédéral. Il n'y a rien de nouveau pour l'Ontario dans le projet de loi C-48, n'est-ce pas?

M. McKay : Tout à fait.

Le sénateur Tkachuk : La diminution générale du taux d'impôt sur le revenu n'apparaît pas dans la loi d'exécution du budget, c'est-à-dire le projet de loi C-43. Le ministre voulait ramener ce taux de 21 à 19 p. 100. J'ai cru comprendre que cela découlait de l'entente conclue avec le NPD, autrement dit que la différence de pourcentage permettrait de financer les 4,5 milliards de dollars mais que la réduction fiscale serait réintroduite plus tard par le biais d'un projet de loi distinct. C'est pour quand, ce projet de loi?

M. McKay : Le projet de loi C-43 a supprimé les articles concernant la réduction d'impôt qui devait être consentie aux sociétés, le taux devant passer de 21 à 19 p. 100, et vous connaissez ces paramètres tout aussi bien que moi. Il n'y a aucun lien entre le retrait de cette disposition fiscale et le financement de ce qui est prévu dans le projet de loi C-48. Ce sont deux idées distinctes.

Le sénateur Tkachuk : Le NPD voulait que vous renonciez à ce principe. Comme vous avez accepté, c'est que vous savez sans doute pourquoi il voulait cela.

M. McKay : Il y a un principe, mais il ne me touche pas beaucoup.

S'agissant de la réintroduction de ces mesures fiscales, il y a un avis à ce sujet au feuillet.

Le sénateur Tkachuk : Cela interviendra-t-il à l'automne?

M. McKay : Oui!

Senator Tkachuk: There is \$100 million for the protection of workers' earnings in the event of employers' bankruptcy. When will that bill be introduced?

Mr. McKay: I will leave that response to the officials because that is not part of Bill C-48, as you are aware.

Senator Tkachuk: It was part of the agreement.

Mr. McKay: It was part of the agreement but not part of Bill C-48. It is not clear to me that it requires a legislative initiative. I defer on that particular question.

Mr. Devries: I do not have the answer to that question.

Mr. Heiss: I do not know.

Mr. Devries: We will obtain the information for the committee, senator.

Senator Tkachuk: Was a written agreement made between the government and the NDP on all of these matters or was a napkin simply tabled with the Department of Finance?

Mr. McKay: I have heard various versions that the agreement was reached in a motel room, in the back seat of a Chevy, on table napkins and on dissolving paper.

Senator Tkachuk: Those are all new to me. Is there a piece of paper between the two the parties with an agreement between two the parties?

Mr. McKay: I have not been privy to a specific form of agreement between the two parties. There may well exist a form of agreement and I would assume that there is but I am not privy to it.

Senator Tkachuk: You think there is an agreement.

Mr. McKay: I am working on an assumption only because I have no basis to state further than that.

Senator Tkachuk: That would be the normal thing to do. Should such an agreement be tabled in Parliament?

Mr. McKay: I do not think I should respond to that because that should be determined by Parliament.

Senator Tkachuk: Do you think it should be made public if it is not laid before Parliament? We do not know what the agreement is because we have only the bill. If an agreement exists, then perhaps it should be tabled. Is there more to this?

Mr. McKay: If there is more, it is not within my prerogative and I have not seen anything.

Senator Tkachuk: I am sure you will see it later.

The Chairman: Thank you, senators and Mr. McKay, for providing the committee with an overview of this two-page bill.

Le sénateur Tkachuk : On parlait de 100 millions de dollars pour la protection des revenus des travailleurs en cas de faillite des employeurs. Quand ce projet de loi sera-t-il déposé?

M. McKay : Je vais laisser le soin aux fonctionnaires de vous répondre, parce que, comme vous le savez, cela ne fait pas partie du projet de loi C-48.

Le sénateur Tkachuk : Mais cela faisait partie de l'entente.

M. McKay : Cela faisait partie de l'entente, mais pas du projet de loi C-48. Personnellement, je ne suis pas certain que cette disposition doive faire l'objet d'une mesure législative. Je préfère passer sur cette question.

M. Devries : Je n'ai pas la réponse à cette question.

M. Heiss : Je ne sais pas.

M. Devries : Nous obtiendrons cette information pour le comité, sénateur.

Le sénateur Tkachuk : Est-ce que le gouvernement et le NPD ont conclu une entente écrite sur ces questions-là ou est-ce tout simplement quelque chose qui a été rédigé sur le coin d'une table en compagnie des représentants du ministère des Finances?

M. McKay : J'ai entendu plusieurs versions au sujet de cette entente qui aurait été conclue dans une chambre de motel, à l'arrière d'une Chevrolet, sur une nappe en papier dans un restaurant et même sur du papier soluble.

Le sénateur Tkachuk : Tout cela est nouveau pour moi. L'entente conclue entre les deux parties a-t-elle été consignée sur un morceau de papier?

M. McKay : J'ignore quelle forme particulière cette entente a pu prendre entre les deux parties. Il est possible qu'il existe une forme d'entente et je suppose que tel est le cas, mais je ne suis pas au courant.

Le sénateur Tkachuk : Vous semblez dire qu'il y a eu une entente.

M. McKay : Je pars de cette hypothèse, parce que je ne peux me fonder sur rien pour vous en dire plus.

Le sénateur Tkachuk : Ce serait la chose normale à faire. Est-ce qu'une telle entente devrait être déposée au Parlement?

M. McKay : Je ne pense pas pouvoir vous répondre, parce que c'est le Parlement qui doit en décider.

Le sénateur Tkachuk : Pensez-vous qu'il faudrait la rendre publique, si elle n'était pas déposée au Parlement? Nous ne savons pas ce qu'est cette entente, parce que nous n'avons que le projet de loi. S'il y a eu une entente, il serait peut-être bon qu'elle soit déposée. Y a-t-il autre chose derrière cela?

M. McKay : S'il y a davantage, cela ne relève pas de ma prérogative et je n'ai été mis au courant de rien.

Le sénateur Tkachuk : Je ne doute pas que vous allez vérifier tout ça plus tard.

Le président : Merci, sénateurs et merci, monsieur McKay, d'être venu nous rencontrer pour nous livrer un survol de ce projet de loi de deux pages.

Senator Murray: While departmental officials are here, I want to ask for general information on something that has been on my mind.

Would they obtain for the committee some of the departmental studies with regard to the various scenarios of the price of oil and the effect on the economy and on the fiscal position of the federal government. I presume the department has been conducting those projections.

Mr. McKay: I would have to anticipate that that is true.

Senator Murray: Would the department allow us to see those?

Mr. Devries: I will see if they are available. In a number of cases, the studies are published and available on our website. I will take a look at that.

Senator Day: Is that information critical to the study of this bill?

Mr. McKay: No. It is for the general knowledge of committee members.

The Chairman: We appreciate the input of the witnesses to our study of the bill, in particular in respect of the parliamentary aspects, which are extremely important to many senators around this table.

Honourable senators, our next witnesses are from the Treasury Board. Charles-Antoine St-Jean is the Comptroller General of Canada.

Mr. St-Jean began his career as a chartered accountant with the well-known firm of Ernst & Young. During 1984-98, Mr. St-Jean provided leadership to several public sector portfolio clients including the Canada Post Corporation, the Canadian Broadcasting Corporation and the Canada Customs and Revenue Agency. In 2000, he joined Cap Gemini Ernst & Young as a vice-president. He was appointed Comptroller General of Canada in May 2004.

Mr. St-Jean is joined today by Mr. John Morgan, the Acting Assistant Comptroller General. Welcome, gentlemen, and we look forward to hearing your views on Bill C-48. Before doing so, I wanted to hear from Senator Tkachuk and Senator Stratton.

Senator Tkachuk: I have a motion to adjourn.

Senator Harb: Can we hear from the senator?

Senator Tkachuk: There is a motion to adjourn on the floor. All in favour?

The Chairman: All those in favour signify by saying "aye." Contrary minded?

Senator Harb: We have not called a vote. I wanted to find out the rationale for my colleague in trying to put in a motion to adjourn a debate. If you want to vote on it, go ahead. I just find it bizarre.

Le sénateur Murray : Puisque les fonctionnaires sont ici, j'aimerais poser une question d'ordre général sur quelque chose qui me préoccupe.

Pourraient-ils obtenir, pour le comité, des études effectuées par le ministère relativement aux divers scénarios sur le prix du pétrole et sur ses effets sur l'économie de même que sur la position financière du gouvernement fédéral. Je suppose que le ministère a effectué ce genre d'extrapolation.

M. McKay : Je pense que oui.

Le sénateur Murray : Est-ce que le ministère pourrait nous permettre de jeter un coup d'œil sur ces études?

M. Devries : Je vais voir si elles sont disponibles. Dans bien des cas, ces études sont publiées et accessibles sur notre site Internet. Je vais m'en occuper.

Le sénateur Day : Est-ce que cette information est fondamentale pour l'étude de ce projet de loi?

M. McKay : Non! C'est pour l'information générale des membres du comité.

Le président : Nous apprécions la participation des témoins à notre étude du projet de loi, surtout en ce qui concerne les aspects qui intéressent le Parlement, ce qui est extrêmement important aux yeux de bien des sénateurs ici présents.

Honorables sénateurs, nous allons à présent accueillir des témoins du Conseil du Trésor. Charles-Antoine St-Jean est contrôleur général du Canada.

M. St-Jean a entamé sa carrière en qualité de comptable agréé au sein de la célèbre firme Ernst & Young. Entre 1984 et 1998, il a assumé la responsabilité d'un certain nombre de clients dans le portefeuille du secteur public, notamment de la Société canadienne des postes, de la Société Radio-Canada et de l'Agence des douanes et du revenu du Canada. En 2000, il s'est joint à Cap Gemini Ernst & Young en qualité de vice-président. Il a été nommé contrôleur général du Canada en mai 2004.

M. St-Jean est accompagné de M. John Morgan, contrôleur général adjoint à titre intérimaire. Bienvenue, messieurs, et sachez que nous avons hâte d'entendre ce que vous avez à nous dire au sujet du projet de loi C-48. Toutefois, avant de commencer, je vais céder la parole au sénateur Tkachuk et au sénateur Stratton.

Le sénateur Tkachuk : Je veux proposer une motion d'ajournement.

Le sénateur Harb : Pouvons-nous entendre le sénateur?

Le sénateur Tkachuk : Je viens de déposer une motion d'ajournement. Qui est en faveur?

Le président : Que tous ceux qui sont d'accord disent « oui ». Pas d'accord?

Le sénateur Harb : Nous n'avons pas mis la motion aux voix. Je voulais que mon collègue nous explique pourquoi il veut faire ajourner le débat. Si vous ne voulez pas voter sur le projet de loi, rien ne vous en empêche. Je trouve cela étrange.

We are about to hear from a distinguished group of people to tell us about a very important piece of legislation and we are turning around to adjourn the debate. Is he planning to take a holiday? We are here to work.

Senator Stratton: It is your side that did not have your numbers here, senator. That is why; we are just waking you up.

Senator Harb: My colleague went to the bathroom. Is that a good enough reason to adjourn?

Senator Day: I told the Chairman.

Senator Harb: If you have to go, you have to go.

Senator Day: Mr. Chairman, calling this meeting back when I had asked you if it is okay if I went outside for a short while, starting the meeting and then allowing this kind of nonsense to happen is not the way we normally act in this committee.

Senator Harb: We have to have bathroom rules here.

Senator Day: It is not the way we normally act. That is the way you act. That is not the way we act. When you embarrass your Chairman, who is your side, that is not fun.

The Chairman: Senator Trenholme Counsell has asked for the floor.

Senator Trenholme Counsell: I think of the Senate as a dignified body and I am really shocked that this kind of behaviour would take place in the presence of such distinguished representatives of the government who are with us today.

You were in the process of reading their biographies, and this is a great sign of disrespect to Mr. St-Jean and Mr. Morgan. I think it is rudeness beyond acceptability.

Senator Tkachuk: If we are going to have this discussion, it is always in order to move adjournment. It is one of the rules that we have.

Senator Harb: Change those rules.

Senator Tkachuk: You can go ahead and do that if you wish, Senator Harb. All I did was move the motion. It was perfectly in order to do so. It is not a sign of disrespect to anyone.

I have no interest in passing Bill C-48. I oppose this bill. There is no reason for me to be here except for my role as a member of the opposition, and to ensure that, as best we can as a Parliament, we get to examine the bill. It was okay to have clause-by-clause today, not to allow us the opportunity to debate this over a number of days. That was all okay, but when I move a motion of adjournment, somehow it is a sign of disrespect.

Nous sommes sur le point d'entendre d'éminents témoins qui vont nous parler d'un projet de loi très important et voilà que nous envisagerions d'ajourner le débat. Le sénateur envisage-t-il de prendre tout de suite des vacances? Nous sommes ici pour travailler.

Le sénateur Stratton : Il n'y a pas assez de sénateurs de votre côté. C'est pour cela que je lance cet appel, je voulais que vous vous réveilliez.

Le sénateur Harb : Mes collègues sont aux toilettes. Est-ce une raison suffisante pour ajourner?

Le sénateur Day : Je l'ai dit au président.

Le sénateur Harb : Quand faut y aller, faut y aller!

Le sénateur Day : Monsieur le président, il n'est pas habituel, à ce comité, de d'autoriser ce genre de chinoiserie quand vous savez très bien que je vous ai demandé l'autorisation de m'absenter pour un instant.

Le sénateur Harb : Nous devons adopter des règles pour aller aux toilettes.

Le sénateur Day : Ce n'est habituellement pas ainsi que l'on agit. C'est comme cela que vous faites. Nous, nous n'agissons pas ainsi. Vous mettez le président dans l'embarras, même s'il appartient à votre parti, et ce n'est pas amusant.

Le président : Le sénateur Trenholme Counsell a demandé la parole.

Le sénateur Trenholme Counsell : J'estime que le Sénat est une institution très digne et je suis vraiment choqué de voir ce genre de comportement en présence d'éminents représentants du gouvernement qui nous ont rendu visite.

Vous étiez en train de lire des biographies de MM. St-Jean et Morgan et tout ce cirque est un véritable manque de respect envers eux. Ce genre d'outrecuidance est inacceptable.

Le sénateur Tkachuk : Si nous devons avoir cette discussion, il est toujours possible de proposer l'ajournement. C'est l'une des règles qui nous régissent.

Le sénateur Harb : Changez-les, les règles.

Le sénateur Tkachuk : Vous pouvez y aller si vous le désirez, sénateur Harb. Je n'ai fait que proposer une motion tout à fait admissible. Ce n'était pas un manque de respect envers qui que ce soit.

Je ne veux pas que nous adoptions le projet de loi C-48. Je suis opposé à ce projet de loi. Il n'y a aucune raison pour laquelle je me trouve ici si ce n'est pour jouer mon rôle de membre de l'opposition et veiller, autant que faire se peut dans ce Parlement, à ce que nous puissions examiner le projet de loi. Vous ne voyiez pas de problème à nous demander de faire l'étude article par article aujourd'hui, mais vous ne nous avez pas donné la possibilité, pendant plusieurs jours, de débattre de ce projet de loi. Tout cela est parfait, mais dès l'instant que je propose une motion d'ajournement, quelqu'un dit que je manque de respect au témoin.

Anyway, with that, let us go on. I am sure that he was not too upset, and our witness probably enjoyed it very much.

The Chairman: Senator Tkachuk, there is a motion on the floor. Are you withdrawing that motion?

Senator Tkachuk: I thought we voted.

Senator Day: We did and you lost.

Senator Tkachuk: I am not withdrawing that motion. I thought we voted.

Senator Day: I think it is important for the record. We sat here for two hours and 15 minutes; I spoke to the Chairman and asked if I had time to leave for a short while and said please do not start until I get back. I come back in here and the meeting has started and there is a motion on the floor. Now, I do not know how this thing got started, but I was just down the hallway a little bit — I can tell you which cubicle I was in.

Senator Tkachuk: You have eight members here on this committee.

Senator Day: I do not care how many members I have here. I am the vice-chairman of this meeting. I asked the Chair not to start the meeting until I returned.

Senator Tkachuk: What is your point?

Senator Day: The point is that you should not have entertained this motion until we were back here because we were just outside in the hall.

Senator Tkachuk: I will make a point of waiting for you all the time, Senator Day.

Senator Day: Would you?

Senator Tkachuk: I will make a point of that.

Senator Day: We have all heard it. I am sorry you got caught up in this, Mr. Chair, but you know that is the case, that I did say that. Let us call the question.

The Chairman: All those in favour of the motion raise their right hand.

All those opposed to the motion raise their right hand.

Motion defeated.

Mr. Charles-Antoine St-Jean, I would like you to make your presentation. We would like you to make your presentation and following that, honourable senators will have a number of questions about your oversight and the parliamentary scrutiny for this bill, and accountability and transparency components of the bill and what your procedures will be. You now have the floor.

Quoi qu'il en soit, allons-y. Je suis certain que notre témoin n'est pas trop perturbé et il s'est peut-être même délecté de tout cela.

Le président : Sénateur Tkachuk, nous avons été saisis d'une motion. Est-ce que vous la retirez?

Le sénateur Tkachuk : Je pensais que nous étions passé au vote.

Le sénateur Day : Oui, et vous avez perdu.

Le sénateur Tkachuk : Eh bien, je ne retire pas ma motion, mais je pensais que nous avions voté.

Le sénateur Day : Je pense qu'il est important de préciser une chose pour la retranscription. Après avoir passé 2 h 15 ici, j'ai demandé au président s'il pouvait m'accorder un peu de temps pour m'absenter et je lui ai demandé de ne pas reprendre la séance avant mon retour. Or, quand je reprends ma place, je me rends compte que non seulement la réunion a commencé, mais que le comité a été saisi d'une motion. Je ne sais pas comment tout cela a commencé, mais je ne me suis absenté que pour un bref instant et je puis même vous dire dans quelle toilette j'étais.

Le sénateur Tkachuk : Vous avez huit membres qui siègent à ce comité.

Le sénateur Day : Peu importe combien de membres se trouvent de ce côté-ci. Je suis le vice-président de ce comité et j'ai demandé au président de ne pas commencer avant que je sois de retour.

Le sénateur Tkachuk : Où voulez-vous en venir?

Le sénateur Day : Ce que je veux dire, c'est que vous n'auriez pas dû accepter cette motion avant mon retour, parce que je me trouvais simplement dans le couloir.

Le sénateur Tkachuk : Je me ferai un devoir de vous attendre tout le temps, sénateur Day.

Le sénateur Day : Ah bon?

Le sénateur Tkachuk : J'en ferai un principe.

Le sénateur Day : On aura tout entendu! Je suis désolé que vous vous soyez retrouvé dans ce tir croisé, monsieur le président, mais vous savez que c'est ce que j'ai dit, n'est-ce pas? Passons donc au vote.

Le président : Que tous ceux qui sont en faveur de la motion lèvent la main droite.

Que ceux qui sont contre lèvent la main droite.

La motion est rejetée.

Monsieur St-Jean, je vous invite à faire votre exposé. Nous souhaitons que vous nous fassiez cet exposé après quoi les honorables sénateurs vous poseront des questions sur votre analyse et sur l'examen de ce projet de loi au Parlement, de même que sur les dimensions responsabilité et transparence et sur les procédures que vous comptez adopter sur ces plans. Vous avez la parole.

Mr. Charles-Antoine St-Jean, Comptroller General of Canada, Treasury Board of Canada Secretariat: Thank you very much, Mr. Chairman. I welcome the opportunity to appear before this committee to respond to its questions regarding Bill C-48.

As you mentioned, my colleague, Mr. John Morgan, the Acting Assistant Comptroller General for the financial management analysis sector from my office is with me here today.

[Translation]

As you may know, my mandate is to strengthen financial management and internal audit throughout the federal government. One of my responsibilities is to oversee new spending initiatives and so I am keenly interested to ensure that appropriate mechanisms are put in place with respect to the proposals outlined in this Bill.

[English]

Similar to other appropriation bills, Bill C-48 would provide enabling legislative authority to ministers to make payments for the specific purposes approved by Parliament.

The Chairman: Mr. St-Jean, could I ask you to slow down? What you are saying is translated either from English to French or French to English, and we have to be fair to the translators.

Mr. St-Jean: Bill C-48 is unique in that this is the first bill that provides spending authority subject to a minimum fiscal surplus in 2005-06 and 2006-07. This represents a prudent approach to fiscal management in that such fiscal dividends would only be authorized to the extent that there is a \$2 billion surplus in those two years. In addition, it provides for a \$4.5 billion cap on the spending proposals contained in the bill over the two-year period.

[Translation]

The approval of such a Bill, well in advance of year-end, also provides more lead-time to determine the specific management framework concerning the programs.

[English]

Prior to such payments, the specific terms and conditions would require Treasury Board approval. These terms and conditions would detail more specific programs parameters along with the appropriate level of audit, evaluation, reporting and accountability provisions. My office reviews such proposals prior to their submission to Treasury Board for approval.

M. Charles-Antoine St-Jean, contrôleur général du Canada, Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada : Merci beaucoup, monsieur le président. Je suis heureux de comparaître devant les membres de ce comité pour répondre à leurs questions sur le projet de loi C-48.

Comme vous l'avez indiqué, je suis accompagné de mon collaborateur, John Morgan, qui est sous-contrôleur adjoint, Secteur de la gestion et de l'analyse financière qui relève de mon bureau.

[Français]

Comme vous le savez peut-être, mon mandat consiste à renforcer la gestion financière et la vérification interne à l'échelle du gouvernement fédéral. Puisqu'une de mes responsabilités est de superviser les nouvelles initiatives en matière des dépenses, c'est avec beaucoup d'intérêt que je veille à ce que les mécanismes appropriés soient mis en place conformément aux propositions formulées dans ce projet de loi.

[Traduction]

Comme votre projet de loi de crédits, le projet de loi C-48 accorde aux ministres le pouvoir législatif de faire des paiements à des fins précises approuvées par le Parlement.

Le président : Monsieur St-Jean, je vous invite à ralentir. Tout ce que vous dites et interprété, de l'anglais au français ou du français à l'anglais et nous devons être justes envers les interprètes.

M. St-Jean : Le projet de loi C-48 est unique puisque, pour la première fois, ce pouvoir de dépenser est assujéti à l'obtention d'un excédent financier minimal en 2005-2006 et 2006-2007. Il s'agit d'une démarche prudente en matière de gestion financière puisque ces dividendes financiers seraient uniquement autorisés dans la mesure où un excédent de 2 milliards de dollars sera réalisé au cours de ces deux exercices. De plus, cette démarche prévoit le plafonnement des propositions de dépenses contenues dans le projet de loi à 4,5 milliards de dollars au cours de la période de deux ans.

[Français]

L'approbation de ce projet de loi, bien avant la fin de l'exercice, laisse davantage de temps pour déterminer le cadre de gestion particulier à ces programmes.

[Traduction]

Avant que ces paiements ne soient faits, l'approbation du Conseil du Trésor serait requise en vertu de certaines modalités. Ces modalités présenteraient en détail les paramètres plus précis des programmes, de même que le niveau approprié de vérification et d'évaluation et les dispositions sur la présentation de rapports et la reddition de comptes. Mon bureau examine ces propositions avant leur présentation au Conseil du Trésor aux fins d'approbation.

Subsequent to Treasury Board approval and prior to March 31, agreements would then need to be signed with the recipients outlining the terms and conditions for the payments and their dependency on the determination of the fiscal surplus.

[Translation]

As the financial results are being finalized, the amounts owing to recipients under these agreements would then need to be confirmed, charged to the surplus and audited by the Auditor General in accordance with the Government's accounting policies.

[English]

To the extent there is an earlier certainty of the fiscal surplus in excess of \$2 billion, the amounts payable under the agreements could be determined prior to year-end. The amounts payable could then be released, as they are needed, in accordance with the terms and conditions of the agreements.

Along with any specific reporting that may take place with respect to the overall measures contained in Bill C-48, it is expected that the various estimates documents and the Public Accounts of Canada would highlight the responsible ministers and departments, the recipients, details on how these funds are intended to be used and subsequently how they have been used.

[Translation]

Mr. Chairman, this concludes my opening remarks. I would be pleased to respond to any questions that your Committee might have.

[English]

The Chairman: Thank you. In item eight of your opening remarks, you say that:

Prior to such payments being made, specific terms and conditions would require approval by the Treasury Board.

I would like to know what role you personally or your office will play in drawing those specific terms and conditions, and secondly, have some of those terms and conditions been drafted already, and to what extent are they prepared?

Mr. St-Jean: For all new transfer payment programs, specific sets of terms and conditions must be set out to describe the nature of the activity, what we call the result-based accountability framework, and also our technical documents that spell out the way those funds are disbursed and monitored. Specific terms and conditions describe that, and those are reviewed by my office any time there are new terms and conditions or new programs.

The Chairman: Have you been reviewing terms and conditions for Bill C-48?

Après l'approbation du Conseil du Trésor, des ententes devraient alors être conclues avec les bénéficiaires avant le 31 mars pour décrire les modalités des paiements et leur assujettissement à la détermination de l'excédent financier.

[Français]

Une fois les résultats financiers déterminés, les montants dus aux bénéficiaires en vertu de ces ententes devraient alors être confirmés, imputés sur l'excédent et vérifiés par le vérificateur général conformément aux politiques comptables du gouvernement.

[Traduction]

Dans la mesure où un excédent financier de plus de 2 milliards de dollars est confirmé plus tôt dans l'année, les montants payables en vertu des ententes pourraient être déterminés avant la fin de l'exercice. Les montants payables pourraient alors être versés, selon les besoins, conformément aux modalités des ententes.

Au même titre que les rapports spécifiques qui peuvent avoir lieu en ce qui a trait à l'ensemble des mesures contenues dans le projet de loi C-48, il est prévu que les documents portant sur le budget principal des dépenses et les Comptes publics du Canada mettront en évidence les ministres responsables et les ministères, les bénéficiaires, les détails relatifs à l'intention d'utilisation de ces fonds et, par la suite, la façon dont ils ont été utilisés.

[Français]

Monsieur le président, cela conclut mes observations préliminaires. Je serais heureux de répondre à toutes les questions que peuvent se poser les membres de votre comité.

[Traduction]

Le président : Merci. Au point huit de vos observations préliminaires, vous dites ceci :

Avant que ces paiements ne soient faits, l'approbation du Conseil du Trésor serait requise en vertu de certaines modalités.

J'aimerais savoir quel rôle vous-même ou votre bureau allez jouer dans l'établissement de ces modalités. Deuxièmement, est-ce que ces modalités ont déjà été fixées et où en est-on à cet égard?

M. St-Jean : Pour tous les nouveaux programmes de paiement de transfert, il faut énoncer un ensemble de modalités décrivant la nature de l'activité, c'est ce que nous appelons le cadre redditionnel axé sur les résultats, et nos documents techniques précisent la façon dont les fonds seront déboursés et contrôlés. Les modalités qui décrivent tout cela sont examinées par mon bureau dès qu'elles sont émises ou dès que de nouveaux programmes sont adoptés.

Le président : Avez-vous examiné les modalités relatives au projet de loi C-48?

Mr. St-Jean: Not for Bill C-48, as they have not been given the specific programs yet. The government has announced that they intend to spend money in those areas. When programs are clearly identified where they say the money will be coming from Bill C-48 and there are specific terms and conditions, they will be reviewed at that time.

The Chairman: So at present, as we speak now, there are no terms and conditions for any of the four categories specified in Bill C-48 that have come to your office for your review?

Mr. John Morgan, Acting Assistant Comptroller General, Financial Management and Analysis Sector, Office of the Comptroller General, Treasury Board of Canada Secretariat: Mr. Chairman, not specifically for Bill C-48; however, for the transfers of sums related to the gas tax revenues, the terms and conditions related to that particular program, a component of which would relate to public transit, that has come through the office, and we have provided comments on that. However, the public transit component of Bill C-48 has not yet come through.

The Chairman: For education and foreign aid, nothing has come before you yet in terms of terms and conditions.

Mr. St-Jean: That is a fact.

The Chairman: When do you expect it? We have been told two different dates. First, the actual surplus would not be known until August, and then later they said September of this year. When would you expect the terms and conditions to be laid before you?

Mr. St-Jean: I made reference to the prudent nature of this approach for spending. It could come at any point in time during the year, but before March 31. My predecessor at this table said all the agreements have to be in place, signed, sealed and delivered, before March 31, so I expect those terms and conditions to come during the year, well in advance of the year-end. Then you have a clause that says, "Amounts cannot be disbursed or cannot be incurred unless you have certainty of the surplus."

The prudent nature of the bill gives us time well in advance to use all the instruments and the due diligence on the proper design of the program so that it is completed with sufficient lead-time. This bill makes it easy to do all of that sooner, which is the neat thing about it.

Senator Tkachuk: I got the impression from Mr. McKay that the money could be spent all in the first year, over two years, or all in the second year of the agreement. That is not what I heard from you, so I want to clarify that point. This does not mean that

M. St-Jean : Nous ne l'avons pas encore fait pour le projet de loi C-48, parce que les programmes n'ont pas encore été définis. Le gouvernement a annoncé son intention de consacrer certains fonds dans les domaines mentionnés. Une fois que les programmes auront été précisés, et que l'on saura d'où viennent les fonds prévus au projet de loi C-48, des modalités précises seront établies et nous les examinerons à ce moment-là.

Le président : Ainsi, à l'heure où nous nous parlons, il n'existe encore aucune modalité relativement aux quatre catégories de dépense mentionnées dans le projet de loi C-48, du moins aucune qui ait été soumise à l'examen de votre bureau?

M. John Morgan, sous-contrôleur adjoint, secteur de la gestion et de l'analyse financière, Bureau du contrôleur général, Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada : Monsieur le président, cela n'a pas été spécifiquement fait pour le projet de loi C-48, toutefois, pour le transfert des sommes relatives aux recettes de la taxe sur l'essence, les modalités de ce programme, dont une partie concerne le transport en commun, ont été soumises au bureau qui a fait part de ses réactions à cet égard. Cependant, l'élément transport en commun du projet de loi C-48 ne nous a pas encore été soumis.

Le président : Pour ce qui est de l'éducation et de l'aide à l'étranger, on ne vous a encore soumis aucune modalité.

M. St-Jean : Effectivement pas.

Le président : Quand devriez-vous avoir cela? On nous a donné deux dates. D'abord, on nous a dit que l'excédent réel ne serait pas connu avant août et, ensuite, on nous a parlé de septembre de cette année. Quand pensez-vous recevoir les modalités relatives à ces programmes?

M. St-Jean : J'ai parlé de prudence pour décrire cette approche en matière de gestion financière. Les modalités pourraient nous être soumises n'importe quand en cours d'année, mais de toute façon avant le 31 mars. Celui qui m'a précédé à cette table vous a dit que toutes les ententes devraient être en place, signées et acceptées avant le 31 mars. Je m'attends donc à ce que les modalités nous soient soumises en cours d'année, bien avant la fin de l'exercice financier. Il ne faut pas oublier qu'une disposition précise que les sommes ne peuvent être déboursées ni engagées à moins que l'excédent ne soit confirmé.

La nature prudente de ce projet de loi nous donnera suffisamment de temps pour mettre en œuvre tous les instruments et appliquer la diligence raisonnable vis-à-vis de la conception des programmes en sorte que nous pourrions accomplir tout ce travail suffisamment à l'avance. Grâce à ce projet de loi, nous pourrions faire tout cela plus tôt, ce qui est plutôt bien.

Le sénateur Tkachuk : À entendre M. McKay, j'ai eu l'impression que cet argent pourrait être dépensé soit en totalité dès la première année, soit sur deux années, soit uniquement la deuxième année de l'entente. Ce n'est pas ce que je crois vous

even though everything is all organized, the money is spent. How does that all work? How does the authorization take place?

Mr. St-Jean: The terms and conditions go with the Treasury Board submission. That is where it is approved for spending. When are you talking about spending, you use the word "spending" and not "disbursement."

Senator Tkachuk: What is the difference?

Mr. St-Jean: There is a big difference in the sense that the prudent nature of financial management asks us as much as possible to disburse the funds only when the need comes in. Here, the approach would be to commit the funds, to make the liability on the books of the Government of Canada, but the actual disbursement could be over a year, two years, three years, depending on the need of the organization. It is a bit more prudent.

Senator Tkachuk: In reality, under Bill C-48, this money does not have to be spent over two years. It could be spent over five or six?

Mr. St-Jean: It is incurred. From an accounting point of view, it is booked in the accounts of the Government of Canada over that period of two years, but it is possible to disburse the cash over time and as the need arises, which gives Parliament a better oversight on the activities.

Senator Tkachuk: For example, could the housing money or the foreign aid money be tucked into next year's budget? The money is here in Bill C-48, but it can be tucked into next year's budget. Mr. McKay said that the money does not have to be spent this year. He actually made quite a point of saying that they can do what ever they want to do. They can wait until next year to spend the money.

If you reduce the amount of planned spending on foreign aid next year because \$900 million is included this year, then there is no new money for any of the items. It can be tucked into the budget and it will not be necessary to put this bill into next year's budget. Is that right?

Mr. Morgan: I would expect that next year's budget would reference the spending related to Bill C-48. However, the degree to which there is certainty as to that spending will depend on the amount of the eventual surplus.

Senator Tkachuk: There will be no way for the NDP to know any of this was new money. They do not know the planned expenditures next year so they can take this \$900 million and tuck

avoir entendu dire et j'aimerais que vous m'apportiez une précision à cet égard. Même si tout est parfaitement organisé, cela ne veut pas dire que les sommes indiquées seront effectivement dépensées. Comment est-ce que tout cela va fonctionner? Comment les autorisations vont-elles être données?

M. St-Jean : Les modalités seront énoncées dans la proposition envoyée au Conseil du Trésor. C'est le Secrétariat du Conseil du Trésor qui approuve les dépenses. D'ailleurs, quand on parle de dépenses, il faut employer ce terme et ne pas parler de décaissement ou de sortie de fonds.

Le sénateur Tkachuk : Quelle est la différence?

M. St-Jean : Il y a une grosse différence en ce sens que la nature prudente de la gestion financière exige, autant que faire ce peut, que l'on ne débourse les fonds qu'au fur et à mesure des besoins. Ici, il serait question d'engager les fonds, de les inscrire au passif dans les livres du gouvernement du Canada, mais le déboursement, la sortie effective des fonds, ne se ferait que sur un an, deux ans ou trois ans, selon les besoins de l'organisation. C'est une approche un peu plus prudente.

Le sénateur Tkachuk : En réalité, en vertu du projet de loi C-48, il ne sera pas nécessaire de dépenser tous ces fonds sur une période de deux ans. Est-ce qu'il pourrait être dépensé sur cinq ou six ans?

M. St-Jean : Les fonds sont engagés. D'un point de vue comptable, ils sont inscrits dans les comptes du gouvernement du Canada sur une période de deux ans, mais il sera toujours possible de déboursier les liquidités dans le temps, au fur et à mesure des besoins, ce qui confèrera davantage au Parlement la possibilité d'exercer sa surveillance sur ces activités.

Le sénateur Tkachuk : Par exemple, est-ce que les sommes destinées au logement ou à l'aide à l'étranger pourraient être glissées dans le budget de l'année prochaine? Les sommes sont annoncées dans le projet de loi C-48, mais elles pourraient très bien être inscrites au budget de l'année prochaine. M. McKay nous a indiqué qu'il ne serait pas nécessaire de dépenser ces montants cette année. En fait, il s'est même fait un devoir d'insister sur le fait que le gouvernement pourrait faire ce qu'il veut avec cet argent. Il pourrait attendre l'année prochaine avant de le dépenser.

Si vous réduisez les dépenses prévues en aide à l'étranger l'année prochaine, parce que les 900 millions de dollars sont prévus cette année, il n'y aura pas d'autres fonds pour autre chose. Ces fonds pourraient se retrouver dans le budget et il ne serait pas nécessaire d'inscrire ce projet de loi au budget de l'année prochaine. N'est-ce pas?

M. Morgan : Je m'attendrais à ce que le budget de l'année prochaine fasse état des dépenses énoncées dans le projet de loi C-48. Toutefois, ce n'est qu'en fonction de l'excédent constaté, que l'on connaîtra l'ampleur des dépenses.

Le sénateur Tkachuk : Il ne sera pas possible pour le NPD de savoir s'il s'agit de fonds nouveaux ou pas. Comme le NPD ne sait pas quelles dépenses sont prévues pour l'année prochaine, le

it in the foreign aid budget next year. How will the NDP know whether this is new money? They will not know for certain.

Mr. Morgan: I believe Budget 2005 showed a three-year profile of planned spending. I suspect that there would be some ability to determine that, although I am uncertain of the level of detail related to the individual measures.

Senator Tkachuk: The government has been setting up three-year, five-year and 10-year spending timeframes for the last seven or eight years. Does anyone know anything more than that, especially the citizens of Canada.

Mr. St-Jean: Those numbers are public, as my colleague referenced, such as the planned spending for the next three years. That would be the reference level so a member of Parliament could confirm whether that incremental spending is taking place by referring to the previous year.

Senator Tkachuk: I may want to come back to that point.

Senator Harb: I have not had an opportunity to see the agreement between the NDP and the government. I looked at the bill and cannot help but think that either the NDP is truly naïve or the government is truly clever. What do you think?

You are with Treasury Board, and you are likely shaking your head over the proposed legislation that attempts to propose spending for the next three years because you know, as we all know, that Parliament cannot oblige a future government to do that which a previous government has decided to do. Is that true?

Mr. St-Jean: I had that discussion with the Auditor General just last week. In terms of this three-year approach to spending the government is signalling well ahead of time what it intends to do with the surplus. This is a prudent way of proposing the management of the financial affairs of the Government of Canada because it gives sufficient lead-time to the departments to think through their spending. In the past, it was done at the last minute as the fiscal year drew to a close, and at times there might have been agreements needing refinement later.

The three-year planning gives us plenty of time to target and to develop the proper instruments, terms and conditions so that an audit can be performed, and to put in place the proper management framework. The Auditor General said that my point has some validity, although it is not perfect.

Senator Harb: It is terrific to have a plan before Parliament and Canadians that has two components: capital expenditures over the next five to 10 years and operating money for staffing and social programs. However, something strikes me differently about this because we have only part of the story. The government

gouvernement pourrait très bien glisser ces 900 millions de dollars dans le budget de l'aide à l'étranger de l'année prochaine. Comment le NPD pourra-t-il savoir s'il s'agit bien de fonds additionnels? Il ne pourra pas en être certain.

M. Morgan : Je crois que le budget de 2005 porte sur trois années de dépenses prévues. Je crois qu'il sera tout de même possible de déterminer s'il s'agit de fonds nouveaux ou pas, mais je ne sais pas dans quelle mesure les différents programmes seront détaillés.

Le sénateur Tkachuk : Au cours des sept ou huit dernières années, le gouvernement a précisé son calendrier de dépense à termes de trois, cinq et 10 ans. Quelqu'un, quelque part, en sait-il davantage, surtout les Canadiennes et les Canadiens?

M. St-Jean : Comme mon collègue vient de vous le dire, ces chiffres sont publics, comme les dépenses prévues pour les trois prochaines années. Ces dépenses constitueront le niveau de référence en fonction duquel n'importe quel parlementaire pourra déterminer s'il y a effectivement eu des dépenses supplémentaires, parce qu'il lui suffira de consulter ce qui s'est fait l'année précédente.

Le sénateur Tkachuk : Je voudrais peut-être revenir sur cela.

Le sénateur Harb : Il ne m'a pas été donné de voir l'entente conclue entre le NDP et le gouvernement. Toutefois, à l'examen du projet de loi, je ne peux m'empêcher de penser que, soit le NPD est vraiment naïf, soit le gouvernement est vraiment malin. Qu'en pensez-vous?

Vous, qui êtes au Conseil du Trésor, vous avez dû rester dubitatif face à ce projet de loi qui propose des dépenses pour les trois prochaines années parce que, comme vous le savez et comme nous le savons tous, le Parlement ne peut contraindre aucun gouvernement futur à faire ce qu'un gouvernement précédent aura décidé de faire. N'est-ce pas?

M. St-Jean : J'ai eu cette discussion avec la Vérificatrice générale la semaine dernière. Pour ce qui est de l'approche adoptée par le gouvernement en matière de dépenses sur trois ans, celle-ci consiste à indiquer longtemps à l'avance ce qu'il a l'intention de faire de l'excédent. C'est une façon prudente de gérer les finances de l'État, parce qu'elle permet aux différents ministères d'avoir suffisamment de temps pour réfléchir à leurs dépenses. Par le passé, tout cela intervenait à la dernière minute, à l'approche de la fin de l'année financière, alors même qu'il fallait éventuellement affiner les ententes conclues.

Cette planification sur trois ans nous donne amplement de temps de choisir et d'élaborer des instruments appropriés, de rédiger les modalités qui permettront d'effectuer des vérifications et de mettre en place le cadre de gestion approprié. La Vérificatrice générale a reconnu que mon raisonnement présente une certaine validité, même s'il n'est pas parfait.

Le sénateur Harb : C'est fantastique de voir que le Parlement et les Canadiens sont saisis d'un plan qui comporte deux éléments : des dépenses d'immobilisation sur cinq à 10 ans et des fonds de fonctionnement pour les programmes de dotation et les programmes sociaux. Toutefois, il y a quelque chose qui

proposes to commit to \$4.5 billion above any surplus of \$2 billion. Do you have on the books what the government will spend on those same items in the succeeding fiscal years?

Mr. St-Jean: Bill C-48 covers only two years. That is the extent of the authority sought in the bill.

Senator Harb: In a sense it is conceivable that the government will proceed and spend the money without putting new, additional money for those programs.

Mr. St-Jean: It is not within the scope of the bill to go beyond two years.

Senator Harb: It is conceivable for the government to proceed with the \$4.5 billion commitment within the two years. That would mean that it would not have to take any money from the pot.

Mr. St-Jean: It is conceivable to the extent that the bill refers to "may incur," not "must incur," and that the spending can take place during the year if there is enough certainty of the \$2-billion surplus. The government might choose to enrich certain programs if it has that certainty. It provides the government with the authority to spend but that is all.

Senator Harb: My next question is in respect of the capacity to disburse the money. For example, you can allocate \$50 billion for education but if you do not have the capacity to spend it, the money will not be spent.

Has Treasury Board looked at the capacity to spend that money should the government proceed and put it in place first? I raised a question recently with an official from Treasury Board who appeared before this committee. It was about the reallocation of resources and the appropriation of funds within departments and across departments. How will this program be managed relative to other programs of the government? Will there be a special secretariat to ensure that the money came as a result of a commitment, political in nature but parliamentary in substance? We want to ensure that it is done well and that government has fulfilled its obligation. Will you do it like that or will it be treated like anything else?

I do not know whether you have read the agreement between the NDP and the government. Might anything in that agreement tie the hands of Treasury Board in administering that program?

Mr. Morgan: I am not aware of the details of the agreement with the NDP. Legislative authority will be provided through Bill C-48 as laid out in the bill. It will be for the government to determine the precise allocation of those funds within the limits set out in the bill. There are a couple of unique things about the bill: It is subject to a \$2-billion surplus; and, if the surplus does not provide the full \$4.5 billion over that two-year period, there will have to be some mechanism in place to determine the relative

m'interpelle, parce que nous n'avons ici qu'une partie de la réalité. Le gouvernement se propose d'engager 4,5 milliards de dollars en plus de tout excédent de 2 milliards de dollars. Savez-vous ce que le gouvernement entend dépenser pour ces mêmes postes dans les années financières suivantes?

M. St-Jean : Le projet de loi C-48 ne porte que sur deux ans. Voilà la limite des pouvoirs réclamés dans ce projet de loi.

Le sénateur Harb : En un sens, on peut imaginer que le gouvernement va dépenser ces sommes sans injecter de nouveaux fonds dans ces programmes.

M. St-Jean : Le projet de loi ne va pas au-delà des deux ans prévus.

Le sénateur Harb : On peut imaginer que le gouvernement va respecter son engagement de dépenser 4,5 milliards de dollars sur deux ans, mais cela pourrait vouloir dire aussi qu'il n'est pas tenu d'utiliser cet argent.

M. St-Jean : On peut effectivement imaginer, dans la mesure où le projet de loi stipule qu'il « peut » dépenser cet argent, qu'il n'aura pas l'occasion de le faire et que les dépenses pourront intervenir dans le courant de l'année, s'il a la certitude de dégager un excédent de 2 milliards de dollars. Le gouvernement pourrait décider d'alimenter certains programmes s'il a la garantie d'un excédent suffisant. Le projet de loi autorise le gouvernement à effectuer ce genre de dépenses, mais sans plus.

Le sénateur Harb : Mon autre question concerne la capacité de déboursier l'argent. Par exemple, vous pouvez décider de consacrer 50 milliards de dollars à l'enseignement, mais si vous n'avez pas la capacité de dépenser cet argent, rien ne se fera.

Est-ce que le Conseil du Trésor a examiné la capacité du gouvernement de dépenser cet argent, si celui-ci décidait d'aller de l'avant? J'ai récemment posé cette question à un fonctionnaire du Conseil du Trésor qui était venu témoigner au comité. Cette question concernait la réaffectation des ressources et l'affectation des fonds au sein des ministères et entre les ministères. Comment ce programme sera-t-il administré par rapport à d'autres programmes du gouvernement? Va-t-on mettre sur pied un secrétariat spécial qui sera chargé de veiller à ce que l'argent soit déboursé en fonction des engagements pris, engagements qui sont politiques par nature mais parlementaires dans le fond? Nous voulons nous assurer que tout aille bien et que le gouvernement s'acquitte de ses obligations. Est-ce que vous allez procéder ainsi ou est-ce que vous allez appliquer une autre formule?

Je ne sais pas si vous avez lu l'entente conclue entre le NPD et le gouvernement. Il y a peut-être quelque chose dans cette entente qui lie le Conseil du Trésor relativement à l'administration du programme?

M. Morgan : Je ne suis pas au courant des détails de l'entente conclue avec le NPD. L'autorisation législative sera donnée par le truchement du projet de loi C-48. Il incombera au gouvernement de décider de la façon dont il va précisément affecter les fonds dans les limites prévues au projet de loi. Ce dernier a un caractère très particulier sur deux plans : son exécution est conditionnée à la réalisation d'un excédent de 2 milliards de dollars; de plus, si l'excédent total n'est pas suffisant pour dégager les 4,5 milliards

allocation of those funds to the recipients as laid out in the bill and in the timeframe of the two-year period. That is something that is unique.

Other than that, in terms of the parameters, I believe that a number of these measures will build on existing programs. It remains to be seen what the details are in terms of programs, but our understanding is they will build on existing programs. In that respect, things should move faster in terms of firming up the terms and conditions.

Senator Harb: It is an excellent precedent. It is terrific to see the government coming forward with long-term plans in terms of intentions of how and what they will spend on what programs.

I want to ask if you have conducted studies to prepare an action plan for the Government of Canada so this will not become the exception but rather the norm. In that way, municipalities, provinces and even Canadians can see what is coming in three years or five years from now so that they can do proper planning.

If a hospital is in the process of planning to buy equipment, they know first-hand that there will be money coming over the next 24-48 months.

Mr. St-Jean: We have informed them that in the event of a surplus they may be eligible for funds. This is a "may" and there is a big caveat, which is the fiscal position of the government; is it prudent to make those payments?

Senator Harb: Do you suggest that this should become the norm? Do you suggest that in the event of a surplus that is where we will spend the money? As parliamentarians, we would then have some guidance and, as Canadians, we would see how the government might spend money in the future.

Mr. St-Jean: As I mentioned to my colleague, I find this to be a very prudent way of doing business, giving a heads-up a long time in advance. When the government has surpluses, it can say where it wants to put the funds, which gives officials time to have discussions with various levels of government and other partners. With advance notice, governments can find the best configuration of partnership to deliver on some of the programs.

Personally, I like this kind of approach. It has to be limited in terms of scope. It has to be a small percentage of the overall spending, but it gives some heads-up to all parties.

The Chairman: This is the second time you used the word "prudent"; you used the phrase "prudent nature of financial management," in the overview of your presentation.

de dollars requis sur deux ans, il faudra adopter un mécanisme pour déterminer la répartition des fonds en fonction des différents bénéficiaires mentionnés dans le projet de loi, dans la limite énoncée des deux ans. Cela, c'est tout à fait unique.

Sinon, pour ce qui est des paramètres, je pense qu'un certain nombre de ces mesures viendront s'ajouter aux programmes existants. Reste à voir ce que seront ces programmes dans le détail, mais nous avons cru comprendre qu'ils viendraient s'ajouter aux programmes existant. À cet égard, cela devrait permettre d'accélérer l'établissement des modalités.

Le sénateur Harb : C'est un excellent précédent. C'est fantastique de voir que le gouvernement présente des plans à long terme qui énoncent ses intentions quant à ce qu'il entend dépenser au titre de ces programmes et à la façon dont il veut le faire.

Avez-vous effectué des études en vue de préparer un plan d'action pour le gouvernement du Canada, pour que cela ne soit pas l'exception mais plutôt la norme. Ainsi, les municipalités, les provinces et l'ensemble des Canadiennes et des Canadiens sauraient ce qui s'annonce à terme de trois ou de cinq ans et pourraient planifier en conséquence.

Si un hôpital envisageait d'acheter du matériel, il trouverait intéressant de savoir que de l'argent est prévu à ce titre dans les 24 ou 48 mois suivants.

M. St-Jean : Nous avons dit à tous ces gens-là qu'ils pourraient espérer des fonds si nous réalisons d'abord un excédent. Tout cela appartient au domaine des possibilités, le tout étant lié à la position financière du gouvernement. On se demandera toujours s'il est prudent d'effectuer ce genre de versements.

Le sénateur Harb : Êtes-vous en train de nous dire que cela pourrait devenir la norme? Recommandez-vous qu'en cas d'excédent, nous dépensions l'argent dégagé? Les parlementaires aimeraient pouvoir donner leur avis au sujet des dépenses et les Canadiens aimeraient voir la façon dont le gouvernement entend dépenser leur argent dans l'avenir.

M. St-Jean : Comme je l'ai dit à mon collègue, j'estime que c'est une façon très prudente d'agir dans le domaine financier, c'est-à-dire de donner un long préavis. Quand le gouvernement dégage des excédents, il peut dire ce qu'il entend faire des fonds et les fonctionnaires ont le temps de discuter avec les différents échelons du gouvernement et les autres partenaires de l'État. Grâce à ce genre de préavis, les gouvernements peuvent trouver le type de partenariat qui présente la meilleure configuration possible pour offrir certains programmes.

Personnellement, j'aime ce genre d'approche. Elle a toutefois une portée limitée. Elle ne peut s'appliquer qu'à un petit pourcentage des dépenses globales, mais elle permet d'avertir suffisamment à l'avance toutes les parties concernées.

Le président : C'est la deuxième fois que vous employez le terme « prudent ». Vous l'avez utilisé en parlant de « démarche prudente en matière de gestion financière » dans l'aperçu de votre présentation.

What is prudent about having a bill pass Parliament that says if we pass a limit of \$2 billion and realize a surplus, we may or may not spend the surplus on the four items? What is so prudent about "we may or we may not"? There is no obligation to spend it on these four items, so how does that make it prudent?

Mr. St-Jean: What is prudent is that it allows for additional planning time. Determining the financial position of the Government of Canada is not a simple task. Things change. There are additional revenues or expenses and it is tough to get a good handle on the fiscal position of the Government of Canada in the last two to three months of the year.

This bill lets us say that we understand the complexity of coming up with a financial position, so do not wait until the last minute to come up with programs to spend the additional surplus. Recipients can tell us well in advance, what they would do with a certain fiscal position. This bill enables them to start discussions with all of their prospective partners well before January, February or March.

The Chairman: There is nothing mandatory in this bill — the government may do what it wishes. Your prudent approach could raise false hopes for potential recipients such as low-income students, people living in social housing, Aboriginal Canadians, and so on. If the money is available but may not be used, does this not raise false hopes? What is prudent about that? Do you understand my question?

Mr. St-Jean: I appreciate that; I think your question deserves a more political answer. I am just dealing with the people that are trying to develop complex programs. There are many players and we have to have contractual agreements in place with clear guidelines. For the people who are executing those programs, it gives us a lot more time.

I appreciate that might be creating some false hope. If the fiscal surplus is not there, some people will be disappointed.

The Chairman: Even if it is there, it may not have to be used.

Mr. St-Jean: I appreciate that; even if it is not there, the way that the bill is, it is a "may."

The Chairman: Exactly.

Mr. St-Jean: It is more for Parliament to exercise its role there, to decide what they want to do with it. However, they give guidance to the civil servants and also partners; these are some of the areas we would like to explore ahead of time.

Que trouvez-vous de prudent dans le fait de faire adopter un projet de loi au Parlement qui stipule que, si nous dépassons le seuil de 2 milliards de dollars et réalisons un excédent, nous pourrions éventuellement dépenser le surplus dans quatre catégories de dépenses? Que voyez-vous de si prudent dans le fait de dire que l'on pourra, éventuellement, agir ainsi? Le gouvernement ne sera pas obligé d'investir dans ces quatre types de programmes et je ne vois donc pas ce qu'il y a de prudent là-dedans.

M. St-Jean : Ce qui est prudent, c'est que ce projet de loi confère un temps de planification supplémentaire. Ce n'est pas une tâche aisée que de déterminer la position financière du gouvernement du Canada. Les choses évoluent. Il peut y avoir des recettes ou des dépenses supplémentaires et il est difficile de bien cerner la position financière du gouvernement du Canada dans les deux ou trois derniers mois d'une année financière.

Avec ce projet de loi, on reconnaît qu'il est complexe de déterminer la position financière du gouvernement et qu'il ne faut pas attendre à la dernière minute pour trouver des programmes auxquels destiner les excédents. Les bénéficiaires pourront nous dire d'avance ce qu'ils entendent faire, leur position financière étant relativement assurée. Ce projet de loi leur permettra d'entamer des discussions avec leurs différents partenaires potentiels bien avant janvier, février ou mars de chaque année.

Le président : Ce projet de loi n'a rien de contraignant, le gouvernement pouvant faire ce qu'il veut. Cette approche prudente pourrait donner lieu à de faux espoirs chez les bénéficiaires éventuels, comme les étudiants à faible revenu, les personnes résidant dans des logements sociaux et les Autochtones. Si l'argent est disponible mais qu'il ne peut être utilisé, est-ce que nous ne sommes pas en train de susciter de faux espoirs? Que voyez-vous de prudent dans tout cela? Est-ce que vous comprenez ma question?

M. St-Jean : Je comprends. Je pense que votre question commande une réponse davantage politique. Personnellement, je ne m'occupe que des gens qui essaient d'élaborer des programmes complexes. Il y a de nombreux acteurs et nous devons nous appuyer sur des ententes contractuelles assorties de lignes directrices claires. Les gens qui exécutent ces programmes disposent ainsi de plus de temps.

Je comprends le risque de créer de faux espoirs. Si les excédents financiers ne sont pas réalisés, certains seront déçus.

Le président : Même en cas d'excédent, celui-ci ne sera pas forcément utilisé.

M. St-Jean : Je le comprends bien. Même si ce n'est pas là, à la façon dont le projet de loi est rédigé, il y a toujours une possibilité.

Le président : Exactement.

M. St-Jean : Il incombera davantage au Parlement d'exercer son rôle à cet égard, de décider ce qu'il veut faire sur ce plan. Il demeure que ce projet de loi donne aux fonctionnaires et aux partenaires concernés une idée de ce qu'il faut faire et ainsi il sera possible de se poser des questions d'avance sur certains domaines.

The Chairman: They may be wasting their time and effort if it will not be used as well. I made my point, I think. I do not know if you understood it.

Senator Stratton: You talked about the control given by government with the use of Treasury Board approval as an example, and that would be used for accountability. Was not that the same Treasury Board approval that gave approval to the sponsorship, to the misuse of HRDC money, and for gun control?

Based on that, if we have been exposed to the Gomery inquiry as to the sponsorship scandal, the HRDC scandal and the gun control scandal, how in the world could Canadians expect there to be a change in what will happen with this money — for example “for foreign aid, an amount not exceeding \$500 million”?

I did not get a satisfactory answer from Mr. McKay. There is no description or control as to how that spending will take place.

I quote from the bill, subclause 2(2):

The Governor in Council may specify the 10 particular purposes for which payments referred to in subsection (1) may be made and amounts of those payments for the relevant fiscal year.

And from clause 3:

For the purposes of this Act, the Governor in Council may, on any terms and conditions that the Governor in Council considers appropriate, authorize a minister to

How can we expect change and give reassurance to Canadians that we will not have another sponsorship scandal, another HRDC scandal or another gun control scandal?

Mr. St-Jean: On that point, I would like to give you 100 per cent assurance it will never happen again; I cannot. Things will happen, unfortunately, and this is a reality of life.

What we can do, though, is minimize the risk that they happen in the future; and that is what we are working very hard at doing.

Two things come to mind that have changed some of the conditions that allowed those things to happen. One is the renewal of all the transfer payment policies for the last two to three years and last year in particular. There has been a massive push to review each and every one of the terms and conditions of the transfer payment programs that exist. There are about 750 of them, so there is an extensive inventory of instruments that deal with roughly \$25 billion of transfers a year.

We have many complex instruments, which are under review. They are challenged and in place with stronger terms and conditions. There is an accountability framework an auditing framework and an evaluation framework. The Treasury Board

Le président : Ce pourrait être un gaspillage de temps et d'effort si les sommes ne suivent pas. Je pense m'être fait comprendre. En revanche, je ne sais pas si vous avez compris.

Le sénateur Stratton : Vous avez parlé des mécanismes d'approbation par le Conseil du Trésor comme un exemple de contrôle exercé sur le gouvernement et de reddition de comptes. Or, n'est-ce pas ce même mécanisme d'approbation du Conseil du Trésor qui a permis les programmes de commandites et le détournement des fonds à DRHC, de même que le gaspillage au titre du registre des armes à feu?

Partant, si nous avons eu l'enquête Gomery au sujet du scandale des commandites, s'il y a eu le scandale de DRHC et le scandale du registre des armes à feu, comment peut-on penser que les Canadiens vont s'attendre à ce que les choses changent dans ce cas-ci quand on affirme, par exemple, que les sommes destinées à l'aide à l'étranger ne devront pas dépasser 500 millions de dollars?

Je n'ai pas obtenu de réponse satisfaisante à la question que j'ai posée à M. McKay. Rien ne dit comment ces dépenses seront effectuées, ni comment elles seront contrôlées.

Je vous cite le paragraphe 2(2) du projet de loi :

Le gouverneur en conseil peut préciser les fins particulières auxquelles les versements visés au paragraphe (1) peuvent être faits et le montant de ces versements pour l'exercice en question.

De même que l'article 3 :

Pour l'application de la présente loi, le gouverneur en conseil peut, selon les modalités qu'il juge indiquées, autoriser tout ministre :

Comment peut-on espérer un changement et garantir aux Canadiennes et aux Canadiens que nous ne connaîtrons pas un autre scandale du type programme de commandites, DRHC ou registre des armes à feu?

M. St-Jean : À cet égard, j'aimerais pouvoir vous garantir à 100 p. 100 que cela ne se reproduira plus jamais. Mais je ne le peux pas. Malheureusement, ce genre de chose arrive, c'est la vie!

En revanche, nous pouvons essayer de réduire au minimum les risques qu'une telle chose se reproduise dans l'avenir. C'est ce à quoi nous travaillons très fort.

Je pense à deux choses qui ont changé certaines des conditions à cause desquelles de tels événements se sont produits. D'abord, il y a le renouvellement de toutes les politiques relatives au paiement de transferts au cours des deux ou trois dernières années, et surtout de la dernière année. Nous avons fait un gros effort de révision de toutes les modalités concernant les actuels programmes de paiement des transferts. Comme il en existe environ 750, nous avons dressé un inventaire exhaustif qui porte sur plus de 25 milliards de dollars de transferts par an.

Nous sommes également en train d'examiner de nombreux instruments complexes. Ceux-ci ont été remis en question et ils sont désormais assortis de modalités plus strictes. Nous avons adopté un cadre redditionnel, un cadre de vérification et un cadre

and the Office of the Comptroller General with other departments are working on the terms and conditions. That element gives us a better sense that we will have better control.

We are significantly reviewing and revamping the internal audit policy and the chief financial officer model to put in place better governance of internal audit and more independent auditing. We are discussing those matters and exploring how to provide stronger checks and balances. This is a work-in-progress.

The minister is very supportive of the approach, and the community in general is supportive. We will see some fundamental changes in the next few months to give us more assurance and minimize the risk.

The government has announced that by March 31, 2009, it wants most or all the departments' financial statements audited, and we are working hard to make this a reality. We are starting with a readiness check this fall with the first wave of departments. A number of actions are being taken to strengthen the financial management and control.

Senator Stratton: Take, for example, the gun control issue. In previous years, this committee received the supplemental reports from the Department of Finance. Year after year, we complained because the department needed additional funds for gun control. The problem escalated over the years; we complained, but nothing changed.

How do you prevent that from happening again? The government made a commitment that gun control was supposed to cost virtually nothing to the Canadian taxpayers, something like \$85 million and, in the end, it ended up costing in excess of \$1 billion. How can you tell us what is committed to a program without knowing where it will go? How can you assure the Canadian people and this committee that a situation like that cannot occur again?

Mr. St-Jean: I cannot go back to what happened in the past. I just started my job about a year ago. We are looking at improving the reporting to Parliament. We are improving the RPP, the report on plans and priorities, and the departmental performance report, DPR, in terms of content and quality.

In the coming years we will ask all departments to provide us with their financial statements as part of the DPR; a few years after that the departments will be audited. We are asking for more disclosure in the DPR, and the audit committee will be asking for much stronger disclosure.

d'évaluation. Le Conseil du Trésor et le Bureau du contrôleur général, de même que les autres ministères, sont en train de plancher sur les modalités en question. Tout cela nous permet de penser que nous allons disposer de meilleurs contrôles.

Nous sommes en train de revoir en profondeur et de modifier également la politique sur la vérification interne et allons mettre en place le modèle du directeur des opérations financières pour en arriver à des vérifications internes qui soient meilleures et davantage indépendantes. Nous sommes en train de parler de toutes ces questions et nous examinons la façon d'appliquer de meilleurs clapets de sécurité. C'est un travail qui se poursuit.

Le ministre est tout à fait favorable à cette approche, tout comme le milieu en général. Nous allons assister à certains changements fondamentaux dans les prochains mois grâce auxquels nous pourrions réduire les risques.

Le gouvernement a annoncé que, d'ici le 31 mars 2009, la plupart des états financiers des ministères devront être vérifiés et nous sommes en train de faire en sorte que cela devienne réalité. Nous commencerons par vérifier l'état de préparation des ministères à l'automne en commençant par deux séries de ministères. Nous adopterons un certain nombre de mesures pour renforcer la gestion et le contrôle financier.

Le sénateur Stratton : Prenez, par exemple, le dossier des armes à feu. Dans les années passées, ce comité a été destinataire de rapports complémentaires de la part du ministère des Finances. Année après année, nous nous sommes plaints parce que le ministère demandait des fonds supplémentaires pour le registre des armes à feu. Le problème n'a cessé de s'aggraver au fil des ans. Nous nous sommes plaints, mais rien n'a changé.

Comment allez-vous éviter qu'une telle chose se produise? Le gouvernement s'était engagé à mettre en place un registre des armes à feu qui, au départ, était censé ne presque rien coûter aux contribuables canadiens, disons à peu près 85 millions de dollars, mais la facture a dépassé le milliard de dollars. Comment pouvez-vous nous dire combien va coûter un programme si vous ne savez pas ce à quoi il ressemblera au bout du compte? Comment pouvez-vous garantir aux Canadiennes et aux Canadiens et à ce comité que ce genre de situation ne se reproduira plus?

M. St-Jean : Je ne peux pas vous parler de ce qui s'est produit dans le passé, parce que j'ai pris mon poste il y a un an à peu près. Nous cherchons à améliorer les rapports au Parlement. Nous sommes en train d'améliorer les RPP, c'est-à-dire les rapports sur les plans et priorités, de même que les DPR, les rapports sur le rendement ministériel, sur les plans du contenu et de la qualité.

Dans les années à venir, nous demanderons à tous les ministères de nous remettre leurs états financiers dans le cadre du RRM, quelques années après que les ministères auront été vérifiés. Nous demandons à ce que les RRM soient davantage détaillés et le comité de la vérification réclamera beaucoup plus de détails également.

In the private sector, we have MDA, or management disclosure and analysis. I would like to see those documents become more robust so that this information provides more transparency. These are some of the things we are working on to help us in the future.

Senator Stratton: You have not told me, not in my mind, how that would change what took place with respect to gun control. The government kept feeding it despite the fact we knew what the numbers were in each supplement and despite the fact that, year over year, the money was growing exponentially to the program.

You as a Comptroller General can raise the flag, but if the government decides to plow ahead anyway, it will plow ahead.

The Chairman: Mr. St-Jean, do you wish to comment?

Mr. St-Jean: My role is to report and ensure that the reporting takes place. That is what I will do.

[Translation]

Senator Murray: Mr. St-Jean, you say there is a \$4.5-billion cap. There's nothing preventing the government from spending, beyond this bill, any surplus of \$6.5 billion.

In theory, we're talking about an amount of \$6.5 billion, that is a surplus of at least \$2 billion and \$4.5 billion in spending. Beyond that amount, there's nothing preventing the government from spending any surplus. Are you confirming that?

Mr. St-Jean: The government announces what it wants to do through budgets, through the Estimates.

[English]

Senator Murray: Prudence is very much in the eye of the beholder. I have the December 2003 communiqué when the Martin government was sworn in and the later communiqué when you were appointed. These communiqués deal with the re-creation of your office as an independent office. You have been here since, on several occasions, with Mr. Alcock.

I entertained the illusion, as it has turned out to be, that the re-creation of your office as an independent office would be an ally to Parliament in terms of strengthening or regaining some parliamentary control over public spending. Perhaps that is not your job.

You have good things to say about this bill, and I am trying to understand it from your perspective. I suppose it is true that identifying these general areas of activity gives you and some others inside the government a better idea of where \$4.5 billion of surplus money might be spent and therefore, in a general way, give you an opportunity to focus your minds on how this might be

Dans le secteur privé, il existe ce qu'on appelle l'analyse de divulgation de gestion. J'aimerais que ce genre de document soit beaucoup mieux étayé et que l'information soit plus transparente. Nous sommes en train de travailler sur différentes choses pour améliorer notre travail dans l'avenir.

Le sénateur Stratton : Quant à moi, vous ne nous avez pas dit en quoi cela allait changer ce qui s'est fait dans le cas du registre des armes à feu. Le gouvernement a continué d'alimenter ce registre, même si nous savions combien il nous coûtait à l'occasion de chaque budget supplémentaire des dépenses et si, au fil des ans, les sommes investies ont progressé de façon exponentielle.

En qualité de contrôleur général vous pouvez tirer la sonnette d'alarme, mais si le gouvernement décide de foncer de toute façon, rien ne l'en empêchera.

Le président : Monsieur St-Jean, voulez-vous réagir?

M. St-Jean : Mon rôle est de faire rapport et de veiller à cela. C'est ce que je compte faire.

[Français]

Le sénateur Murray : Monsieur St-Jean, vous dites qu'il y a un plafonnement de 4,5 milliards de dollars. Rien n'empêche le gouvernement de dépenser, outre ce projet de loi, tout excédant de 6,5 milliards de dollars.

En principe, on parle d'un montant de 6,5 milliards de dollars, soit, au minimum, 2 milliards de dollars en surplus et 4,5 milliards de dollars de dépenses. Au-delà de ce montant, rien n'empêche le gouvernement de dépenser tout excédant. Confirmez-vous cela?

M. St-Jean : Le gouvernement annonce ce qu'il veut faire par les budgets, par les estimés.

[Traduction]

Le sénateur Murray : Chacun a sa propre idée de la prudence. J'ai en main le communiqué de décembre 2003 annonçant l'assermentation du gouvernement Martin et un autre communiqué mentionnant votre nomination. Ces communiqués parlent du rétablissement de votre bureau en tant que bureau indépendant. Or, vous êtes venu nous rencontrer à plusieurs reprises en compagnie de M. Alcock.

J'aurais espéré, mais il s'avère que cela n'était qu'illusion, que le retour à l'indépendance de votre bureau vous transformerait en allié du Parlement cherchant à renforcer le contrôle parlementaire en matière de dépenses publiques. Mais ce n'est peut-être pas votre travail.

Vous avez dit certaines bonnes choses à propos de ce projet de loi et je veux comprendre quel est votre point de vue à ce sujet. Je suppose qu'il est vrai que le fait de préciser certains domaines d'investissement va vous donner, à vous-même et à d'autres intervenants à l'extérieur du gouvernement, une meilleure idée de la destination de l'excédent de 4,5 milliards de dollars. Ce faisant

done. However, from a parliamentary point of view, it is an abomination. It is another blow to parliamentary control of the public purse.

Mr. Chairman, the committee may want to call Mr. St-Jean here in six, 12 or 18 months to discuss all of this again. As of today, there is not much he can tell us except that he looks, as we all do, at clause 3. There it is. It sets out the fact that the Governor-in-Council may authorize a minister to spend money in all these ways, and all Mr. St-Jean can tell us today, and it is not fair to ask him to tell us more, is that there will be terms and conditions approved by Treasury Board, and before Treasury Board approves them, and indeed before Treasury Board gets these submissions, his office gets a chance to review them. That is all there is. That is what you have come to tell us.

The Chairman: That, and the fact that it is prudent.

Senator Murray: I appreciate that but, for the moment, I am not sure there is much more he can tell us.

The Chairman: Do you have more to tell the committee, Mr. St-Jean?

Senator Murray: I do not think you know any more than we know.

Mr. St-Jean: As I mentioned, it is more a matter of the process.

Senator Murray: We are talking about two different processes: your internal process and our parliamentary process.

Mr. St-Jean: I appreciate the difference.

Mr. Morgan: As was referenced earlier, the nature of the statutory spending in Bill C-48 is similar to other budget bills including Bill C-43. While there is an overall aggregate of \$4.5 billion, it is subject to a surplus of \$2 billion. Other provisions in Bill C-43 spoke to funding for the transfer of gas tax revenues to trusts for the provinces and for child care. Previous budget bills provided lump sum payments to trusts for the benefit of provinces. The bill is not unusual in terms of its level of detail but it is unique because of the conditional surplus of \$2 billion.

Senator Eggleton: Earlier, you said that this bill would give Parliament — not Treasury Board or the executive — better oversight. I heard you say that and I want to explore how that better oversight will come about.

If there were no Bill C-48, and if the government were to see a potential surplus this fall for spending on things in addition to reducing the debt, the normal practice would be to decide on a program and book it by the end of March. For example, the

vous aurez l'occasion de vous concentrer, de façon générale, sur ce qui devrait être fait. Toutefois, du point de vue des parlementaires, ce projet de loi est une abomination. C'est un autre coup porté à la surveillance que doit exercer le Parlement sur les fonds publics.

Monsieur le président, le comité voudra peut-être reconvoquer M. St-Jean dans six, 12 ou 18 mois d'ici pour reparler de tout cela. Pour l'heure, il n'a pas grand chose à nous dire, si ce n'est qu'il s'en remet, comme nous tous, à l'article 3. Tout est là. Cet article stipule que le gouverneur en conseil peut autoriser un ministre à dépenser les sommes prévues dans certains domaines. C'est tout ce que M. St-Jean peut nous dire aujourd'hui et il est injuste d'essayer d'obtenir davantage de lui, si ce n'est que le Conseil du Trésor devra approuver les modalités et qu'avant cela, avant même que le Conseil du Trésor ne soit saisi de ces propositions, son bureau aura la possibilité de les examiner. C'est tout ce qu'il y a. C'est ce que vous êtes venu nous dire.

Le président : Cela et le fait que c'est une approche prudente.

Le sénateur Murray : Je comprends bien, mais pour l'instant, je ne pense pas qu'il puisse nous en dire davantage.

Le président : Voulez-vous en dire davantage au comité, monsieur St-Jean?

Le sénateur Murray : Je ne pense pas que vous en sachiez beaucoup plus que nous.

M. St-Jean : Comme je le disais, tout est question de procédure.

Le sénateur Murray : Nous parlons de deux procédures différentes : votre procédure, à l'interne, et notre procédure, au Parlement.

M. St-Jean : J'apprécie la différence.

M. Morgan : Comme nous l'avons dit plus tôt, pour ce qui est de la nature législative des dépenses, le projet de loi C-48 est semblable à n'importe quel autre projet de loi budgétaire, notamment au projet de loi C-43. Le total prévu est de 4,5 milliards de dollars, sous réserve qu'un excédent de 2 milliards de dollars soit d'abord dégagé. Les autres dispositions du projet de loi C-43 portent sur le financement du transfert dans les fiducies des recettes de la taxe sur l'essence, pour les provinces et pour les garderies. Les projets de loi budgétaires antérieurs prévoyaient des sommes globale qui devaient être transférées dans les fiducies à l'intention des provinces. Ce projet de loi n'est pas inhabituel quant à son niveau de détail, mais il est unique parce qu'il est conditionné à la réalisation d'un excédent de 2 milliards de dollars.

Le sénateur Eggleton : Un peu plus tôt, vous avez dit que ce projet de loi permettrait au Parlement — pas au Conseil du Trésor ni à la branche exécutive, d'exercer un meilleur contrôle sur les dépenses. Je vous ai entendu le dire et j'aimerais que nous voyions un peu ce à quoi ressemblera l'exercice de cette surveillance.

S'il n'y avait pas de projet de loi C-48 et si le gouvernement voulait utiliser l'excédent éventuel constaté à l'automne à d'autres dépenses, en plus de la réduction de la dette, selon la pratique habituelle, il déciderait des programmes destinataires et inscrirait

money could go into a foundation. That would be a normal way of doing things, and then a decision is made and the money is spent. Is that correct?

Mr. St-Jean: Yes, that is correct. The entire surplus must be charged against the debt unless you have an instrument such as this bill. In this case, Parliament has some flexibility to suggest spending if there is an appropriate surplus because it would not know the details on a timely basis before March 31. Rather than put all of it against the accumulated deficit, Parliament could authorize spending, but to book it for March 31. From that perspective, there is more flexibility.

Senator Eggleton: We know now, which we would not have known before Bill C-48, about the spending envelopes that the \$4.5 billion would go into in accordance with the division of the relevant formula.

Mr. St-Jean: This is new.

Senator Eggleton: More importantly, if by March 31 a decision were made the additional revenue would be available to put into these spending programs. The agreements would be in place but would still be subject to the final determination of the surplus, which would not be known until about August or September. Is that correct?

Mr. St-Jean: Yes.

Senator Eggleton: That means the government could set up this money at the end of March but not a penny could be spent for about five or six months. Is that correct?

Mr. St-Jean: Yes.

Senator Eggleton: Five or six months gives Parliament ample time and opportunity to bring in ministers and departmental officials to talk about every little detail.

Mr. St-Jean: I should correct that; if there is sufficient indication that there would be a surplus greater than \$2 billion, some spending could take place before March 31 that could be charged against it. Generally speaking, spending should take place after the surplus is determined and audited.

Senator Eggleton: That would be five or six months after the March 31 fiscal year-end.

Mr. St-Jean: Yes, it would be around September.

Senator Eggleton: This is quite different because of the period of time created by that condition. Parliament could look at any of the proposed expenditures before the money is spent. Any parliamentary committee could make recommendations on the expenditures before they occur. That has never happened before.

Senator Murray: Read clause 3.

les dépenses aux livres avant la fin du mois de mars prochain. Par exemple, cet argent pourrait aboutir dans une fondation. Ce serait la façon habituelle de procéder, on prendrait ensuite une décision et l'on dépenserait l'argent. C'est cela?

M. St-Jean : Tout à fait. La totalité de l'excédent budgétaire doit être consacré au remboursement de la dette, à moins que vous n'ayez un instrument comme ce projet de loi. Dans ce cas, le Parlement dispose d'une certaine souplesse pour recommander certaines dépenses si l'excédent le permet, parce qu'il ne disposera pas des détails à temps avant le 31 mars. Plutôt que de consacrer la totalité de la somme au remboursement de la dette accumulée, le Parlement peut autoriser une dépense, mais celle-ci ne sera inscrite qu'au 31 mars. De ce point de vue-là, la souplesse est accrue.

Le sénateur Eggleton : Nous savons à présent, ce que nous n'aurions pas su avant le projet de loi C-48, soit que des enveloppes budgétaires de 4,5 milliards de dollars seront utilisées en fonction de la formule applicable.

M. St-Jean : C'est effectivement nouveau.

Le sénateur Eggleton : Plus important encore, si, au 31 mars, on constatait que des recettes supplémentaires sont rentrées dans les caisses de l'État, il serait possible de les consacrer à ces programmes de dépense. Les ententes seraient déjà en place et il ne resterait plus qu'à déterminer comment utiliser l'excédent budgétaire constaté dont le montant ne sera connu que vers le mois d'août ou de septembre. C'est cela?

M. St-Jean : Oui!

Le sénateur Eggleton : Autrement dit, le gouvernement pourrait bloquer cet argent à la fin du mois de mars, mais ne rien dépenser avant cinq ou six mois. C'est exact?

M. St-Jean : Oui!

Le sénateur Eggleton : En cinq ou six mois, le Parlement aura amplement le temps et l'occasion de convoquer les ministres et les fonctionnaires pour analyser tout cela en détail.

M. St-Jean : Je me dois de vous corriger sur ce point. Si l'on est à peu près certains que l'on va dégager un excédent supérieur à 2 milliards de dollars, il sera possible d'effectuer une partie des dépenses prévues avant le 31 mars à ce titre. De façon générale, les dépenses pourront être engagées dès que l'excédent aura été constaté et confirmé.

Le sénateur Eggleton : Mais cela pourrait survenir cinq à six mois après la fin de l'année financière, le 31 mars.

M. St-Jean : Effectivement, cela pourrait se produire vers septembre.

Le sénateur Eggleton : C'est très différent étant donné la période découlant de cette condition. Le Parlement pourrait examiner les dépenses proposées avant que l'argent ne soit dépensé. Les comités parlementaires pourraient faire des recommandations relativement à ces dépenses avant qu'elles ne soient effectuées. Tout cela est nouveau.

Le sénateur Murray : Lisez l'article 3.

Senator Eggleton: The expenditures have to be booked by March 31, but the money cannot be spent until the surplus is determined and audited.

Senator Murray: When would the programs and projects come before us? Read clause 3.

Senator Eggleton: That would happen any time between the end of March and the end of September.

The Chairman: Mr. Morgan will give us the answer.

Mr. Morgan: I will try to provide a bit more information. Given that the agreements have to be signed by March 31, we are trying to flesh out the details of these programs to set up the agreements. It is likely that in 2006-07, the departments could include the terms, negotiations and their respective directions in their RPPs. I believe there would be some opportunity to look at these documents as part of the estimates process. As we indicated earlier, these are statutory disbursements but they are reported in the estimates and are subject to the scrutiny of Parliament.

Senator Trenholme Counsell: This has been most interesting. I will ask about your printed opening remarks because they seem contrary to the inferences we heard earlier that this is not only very prudent but also immensely detailed in terms of what you will require of ministers and departments before and after the money is spent. It is highly detailed and strict in respect of specific program parameters, appropriate levels of audit, signed agreements, accounting policies, et cetera. In particular, number 14 says that it will highlight the details on how these funds are "intended to be used and subsequently have been used."

Have you been more strict in terms of applying all of your skills, interests and concerns to this bill? It is unique, as we have been told, and somewhat open to interpretation. Would this be considered quite routine now in 2005 in terms of the level of requirements and expectations of ministers and their departments?

Mr. St-Jean: As mentioned earlier, we performed a great deal of work to renew terms and conditions of about 740 transfer programs. I believe that there are 100 programs left. We are putting these standards in place to ensure that we have clear conditions under which to make those payments.

The DRPs and the RPPs are strengthened every year with the expectation that we will see more robust reports from the departments. This process will take more than one year to complete, but we are moving toward a more comprehensive disclosure to enable Parliament to do a scrutiny of the spending.

Le sénateur Eggleton : Les dépenses devront être inscrites aux livres avant le 31 mars, mais l'argent ne sera pas dépensé tant que l'excédent n'aura pas été constaté et vérifié.

Le sénateur Murray : Quand ces programmes et ces projets nous seront-ils soumis? Lisez l'article 3.

Le sénateur Eggleton : N'importe quand entre la fin mars et la fin septembre.

Le président : M. Morgan va nous répondre.

M. Morgan : Je vais essayer de vous apporter quelques précisions. Étant donné que les ententes devront être signées avant le 31 mars, nous allons essayer de préciser ce que seront ces programmes en vue de préparer les ententes en question. Sans doute en 2006-2007, les ministères pourraient inclure les modalités, négocier ces modalités et établir les orientations les concernant dans leurs RPP. Je crois que nous pourrions avoir la possibilité d'examiner ces documents dans le cadre du processus d'examen du budget des dépenses. Comme je l'ai dit plus tôt, il s'agit de déboursments législatifs qui apparaissent toutefois dans les budgets des dépenses et qui doivent être soumis à l'examen du Parlement.

Le sénateur Trenholme Counsell : Que tout cela est intéressant. Je vais vous poser une question au sujet de la version imprimée de vos remarques préliminaires, parce qu'elles semblent contredire ce qui nous a été indiqué plus tôt, autrement dit que non seulement tout cela est très prudent mais incroyablement détaillé quant à ce qu'on exigera des ministres et des ministères avant et après les dépenses. Tout cela est très détaillé et implique le strict respect des paramètres des divers programmes, l'application de niveaux de vérification appropriés, la signature d'ententes, le respect des politiques comptables et ainsi de suite. Je songe plus précisément à votre point 14 où l'on dit que les documents du budget mettront en évidence les « détails relatifs à l'intention d'utilisation de ces fonds et, par la suite, la façon dont ils seront utilisés ».

Faites-vous preuve de plus de rigueur dans l'application de vos compétences, de vos intérêts et de vos préoccupations avec ce projet de loi? Il est unique, comme on nous l'a dit, et il prête aussi à une certaine interprétation. Est-ce que l'on peut considérer que c'est là quelque chose de courant, en 2005, pour ce qui est du niveau d'exigence imposé aux ministres et à leurs ministères?

M. St-Jean : Comme je le disais, nous avons fait de gros efforts pour renouveler les modalités de quelque 740 programmes de transfert. Je pense qu'il nous en reste 100 à faire. Nous avons mis en œuvre toutes ces normes pour nous assurer que nous disposerons de conditions très claires au moment où nous effectuerons ces versements.

Les RRM et les RPP sont renforcés année après année parce que nous voulons obtenir des rapports beaucoup plus solides de la part des ministères. Il nous faudra plus d'un an pour mener cette procédure à terme, mais nous progressons dans le sens d'une divulgation plus complète visant à permettre au Parlement d'examiner les dépenses.

If you want to call a department to explain a certain program, the information is in their DPRs. That gives you the information to start asking questions.

Senator Trenholme Counsell: Did you feel that because of the unique nature of this bill, you were facing a special challenge?

Mr. St-Jean: I appreciate it might be perceived differently by different stakeholders. The business of government is quite hectic with many different agreements and discussions taking place all the time.

What this gives us is the heads-up to have stronger, better-defined agreements, with better expectations spelled out in the agreements. There is better research and this document gives us more time to do due diligence.

That would be the major difference; otherwise, it would be the same.

[Translation]

Senator Day: I still do not have a clear idea of the role of your office or the role of the Treasury Board Secretariat. I would specifically like to understand the agreements you discussed. There have to be agreements for beneficiaries before March 31. Is your office negotiating those agreements?

Mr. St-Jean: No, those agreements are negotiated by the various departments responsible for the various programs, in cooperation with the Treasury Board Secretariat, which currently plays a supervisory role in ensuring that the agreements are consistent with the government's policies and objectives and with the customs and usages of the best practices.

Subsequently, once my office and my colleagues are involved in the review of terms and conditions, we must ensure that the managerial framework of these agreements is appropriate. However, the nature of these agreements and all the negotiations are determined by the departments, in some instances by the Minister of Finance himself, depending on the agreements, and in cooperation with the Treasury Board. Our sole purpose is to manage.

Senator Day: Let's say your committee wants to study these agreements before funds are disbursed. Does one have to go to the Treasury Board Secretariat? Is it preferable in future that you review these agreements before us?

Mr. St-Jean: From my understanding of the system of governance, I think it would be more appropriate to ask the minister responsible for that agreement, program or initiative to come and discuss the proposed approaches, mechanisms, partnerships and control mechanisms with you. However, above all else, it's the department that acts.

Si vous voulez convoquer des représentants d'un ministère pour qu'ils expliquent un certain programme, sachez que tous les renseignements concernant ce ministère se trouvent dans son RRM. Cela vous donnera toutes les informations dont vous avez besoin pour poser des questions.

Le sénateur Trenholme Counsell : Pensez-vous, étant donné le caractère unique de ce projet de loi, que vous allez faire face à des défis particuliers?

M. St-Jean : Je pense que divers intervenants pourront voir la chose de façon différente. Le fonctionnement d'un gouvernement est loin d'être linéaire, à cause des nombreuses ententes conclues régulièrement et de toutes les discussions qui se déroulent en permanence.

Ce projet de loi va nous donner le temps nécessaire pour mettre en place des ententes plus fortes et mieux définies, qui préciseront davantage ce à quoi nous devons nous attendre. Nous pourrions effectuer de meilleures recherches et ce document nous donne effectivement le temps d'agir comme il se doit.

C'est cela la grande différence, si non le reste est pareil.

[Français]

Le sénateur Day : Ce n'est pas encore clair, pour moi, le rôle de votre bureau et le rôle du secrétariat du Conseil du Trésor. J'aimerais comprendre spécifiquement les ententes dont vous avez discuté. Il faut avoir les ententes pour les bénéficiaires avant le 31 mars. Est-ce votre bureau qui négocie ces ententes?

M. St-Jean : Non, ces ententes sont négociées par les différents ministères responsables de ces différents programmes en collaboration avec le secrétariat du Conseil du Trésor qui exerce, à ce moment, un rôle de superviseur pour s'assurer que ces accords soient conformes aux politiques et aux objectifs du gouvernement et avec les us et coutumes des meilleurs pratiques.

Par la suite, une fois que mon bureau et mes collègues sommes impliqués dans la revue des termes et conditions, on doit s'assurer que le cadre de gestion de ces ententes est approprié. Mais la nature de ces ententes et toutes les négociations sont faites par les ministères, dans certains cas le ministre des Finances lui-même, dépendamment des accords, et en collaboration avec le Conseil du Trésor. Nous, on est là seulement pour la gestion.

Le sénateur Day : Disons que notre comité veuille étudier ces ententes avant que les fonds ne soient dispersés. Doit-on aller au secrétariat du Conseil du Trésor? Est-ce préférable, à l'avenir, que vous étudiez ces ententes avant nous?

M. St-Jean : D'après ma compréhension du système de gouvernance, je crois qu'il serait plus approprié de demander au ministère responsable de cet accord, de ce programme ou de cette initiative, de venir partager avec vous les approches, les mécanismes, les partenariats et les mécanismes de contrôle proposés. On pourrait venir, par la suite, vous donner notre opinion. Mais, avant tout, c'est le ministère qui agit.

Senator Day: It is our intention to do that before these funds are disbursed. Can we do that?

[English]

Mr. Morgan: I would think ministers would be available. Certainly, if the details and funding agreements were signed, the reports on plans and priorities would give an opportunity to ask the ministers about the details. Depending on the certainty of the surplus, that would drive when the funds are actually advanced on those agreements, but that could take place after September of the following year.

Senator Day: I want to make sure that until this agreement is in place, you as "verificateur" will make sure there are no funds disbursed; that is one of the steps that must be in place.

[Translation]

Mr. St-Jean: All new agreements and programs must be reviewed by my office to ensure their terms and conditions are up to standard. To add to the comment by my colleague, I would say that it is the RPP that would give you the heads-up on initiatives planned for next year. Based on the initiatives disclosed at that time, you could invite them to come and discuss their plan.

[English]

Senator Banks: Mr. St-Jean, thank you for your indulgence. I am not normally a member of this committee but I once was, and I am reminded today how much I miss it.

As a clarification, does your office normally examine detailed program spending terms and conditions before the passage of a budget bill that authorizes the commitment of the funds, the booking of the funds?

Mr. St-Jean: I have been there for a year. I would not think so, no.

The Chairman: Mr. Morgan, do you want to answer?

Mr. Morgan: In order for these to be booked, we would review the funding agreement to ensure the liability is created by March 31. We would be privy to that and ensure we can book the funds.

Senator Banks: Will that be the case if this bill is passed?

Mr. Morgan: Yes, by March 31.

Senator Banks: Thank you.

Senator Tkachuk: Does not the budget normally do what you say Bill C-48 is doing? Does not the budget lay out the parameters of spending?

Mr. St-Jean: What is new with this bill is that it gives you a one-year heads-up.

Le sénateur Day : C'est notre intention de faire cela avant que ces fonds ne soient dispersés. Peut-on le faire?

[Traduction]

M. Morgan : Je pense que les ministres seraient disponibles. À partir des détails qui seraient bien sûr connus, des ententes de financement qui auraient été signées et des rapports sur les plans et priorités, les parlementaires auraient la possibilité de demander des précisions au ministre. À partir du moment où l'on aurait la garantie des excédents, les fonds pourraient être débloqués en fonction des ententes signées, mais cela pourrait n'intervenir qu'après le mois de septembre de l'année suivante.

Le sénateur Day : Je veux m'assurer que, jusqu'à ce que l'entente soit en place, le vérificateur que vous êtes veillera à ce que les fonds ne soient pas déboursés. C'est une des étapes qui doit être mise en place.

[Français]

M. St-Jean : Tous les nouveaux accords et programmes doivent être revus par mon bureau pour s'assurer que les termes et conditions répondent aux normes. Pour faire suite au commentaire de mon collègue, je dirais que c'est le RPP qui vous donnerait le signal des initiatives prévues au cours de la prochaine année. En se basant sur les initiatives divulguées à ce moment, vous pourriez les inviter à venir partager leur plan.

[Traduction]

Le sénateur Banks : Merci pour votre indulgence, monsieur St-Jean. Je ne siège habituellement pas à ce comité, mais cela m'était arrivé une fois dans le passé et je viens de me rendre compte à quel point ce comité m'a manqué.

Je voudrais obtenir une précision. Est-ce que votre bureau examine normalement les modalités relatives aux dépenses de programme avant l'adoption d'un projet de loi budgétaire autorisant l'engagement de fonds?

M. St-Jean : Cela fait un an que je suis en poste. Je ne pense pas.

Le président : Monsieur Morgan, voulez-vous répondre?

M. Morgan : Pour cela, il faudrait examiner l'entente de financement afin de s'assurer que les fonds ont été inscrits au passif le 31 mars. Nous serions au courant de cela et nous veillerions à inscrire les fonds en question.

Le sénateur Banks : Est-ce que ce sera le cas si ce projet de loi est adopté?

M. Morgan : Oui, au 31 mars.

Le sénateur Banks : Merci.

Le sénateur Tkachuk : Est-ce que le budget ne permet normalement pas de faire ce que vous dites que nous allons faire avec le projet de loi C-48? Est-ce que le budget n'énonce pas les paramètres des dépenses?

M. St-Jean : Ce qu'il y a de nouveau avec ce projet de loi, c'est qu'il nous donne un préavis d'un an.

Senator Tkachuk: Is not that what the budget does? I have heard the Minister of Finance talk about 10-year spending. Is this an oops-I-forgot budget, or how does this work?

Mr. St-Jean: As we mentioned before, unless you have this in place or in any kind of future budget, the surplus has to be booked against the accumulated deficit. Here, that gives you the opportunity to do a fiscal dividend so you can book before closing your books; that is a new approach. In the past, any surplus had to be booked automatically against the accumulated deficit. This bill gives you the latitude to keep your book open even after March 31 and make a decision to book it or not depending on the fiscal position of the government. That is a new one.

Senator Tkachuk: What is to stop a government for doing it for all the departments? What is to stop the government from saying oh, we have a budget and a month later introduce another bill saying if there is any extra money, we are not even going to tell you how we will spend it; we will spend it on anything we want.

Mr. St-Jean: I referred to the prudent nature of this year because this is a relatively conservative amount compared to budgets in the past. When you compare \$4.5 billion to a surplus of recent years, it is in the ballpark of our experience.

I would have some problems with a considerably higher amount.

Senator Tkachuk: What is the difference if the principle of this is okay? You are the comptroller. You are giving comfort to the government in saying it is okay to do this. If it is okay to do this for \$4.5 billion, it is okay to do it for \$10 billion or \$15 billion.

Mr. St-Jean: I am saying it is okay in that it gives a margin of precision, which is, compared to the experience of the past, not unreasonable in terms of the potential surplus. It is relatively modest compared to the overall budget of \$200 billion. This amount represents 2 per cent of the budget.

The Chairman: Mr. St-Jean, thank you for your presentation.

I now invite Mr. Stanley Hartt and Mr. Finn Poschmann to come to their seats. Honourable senators, I would like to extend a welcome to Mr. Finn Poschmann from the C.D. Howe Institute, which is a national, non-partisan, non-profit organization that promotes the application of independent research and analysis to major economic and social issues.

Mr. Poschmann is the associate director of research and senior policy analyst at the C.D. Howe Institute, where he has worked since January of 1998. For more than a decade previous, he was with the Library of Parliament's research branch. He has worked

Le sénateur Tkachuk : N'est-ce pas ce que fait le budget? J'ai entendu le ministre des Finances parler de dépenses sur 10 ans. Est-ce qu'on aurait oublié le budget dans ce cas ou comment les choses fonctionnent-elles?

M. St-Jean : Comme je l'ai dit, à moins que ce genre de mécanisme ne soit en place avec ce projet de loi ou dans tout autre budget à venir, la totalité de l'excédent devra être consacrée au remboursement de la dette accumulée. Ici, vous avez la possibilité de récupérer des dividendes budgétaires et de les attribuer avant de fermer vos livres. C'est cela, l'approche nouvelle. Dans le passé, tout excédent devait automatiquement aller au remboursement de la dette accumulée. Grâce à ce projet de loi, vous aurez la possibilité de garder vos livres ouverts, même après le 31 mars, et décider d'engager les fonds ou de les conserver, selon la position financière du gouvernement à l'époque. Cela, c'est nouveau.

Le sénateur Tkachuk : Qu'est-ce qui va empêcher un gouvernement de faire la même chose pour tous les ministères? Qu'est-ce qui va empêcher le gouvernement de dire qu'il a un budget et, un mois plus tard, de déposer un autre projet de loi indiquant qu'il a un surplus d'argent, mais qu'il ne va pas dire comment il entend le dépenser, qu'il le dépensera comme bon lui semble?

M. St-Jean : Si j'ai parlé de nature prudente au sujet de l'approche de cette année, c'est rapport à ce que nous avons vu dans les budgets passés. Quand vous comparez 4,5 milliards de dollars aux excédents des années passées, nous ne sommes pas très loin du compte.

Personnellement, je ne serais pas d'accord avec un projet de loi portant sur des sommes plus importantes.

Le sénateur Tkachuk : Quelle est la différence, si vous partez du principe que cela convient? Vous êtes le contrôleur. Vous rassurez le gouvernement en lui disant que tout va bien avec ce projet de loi. Eh bien, si les choses vont bien pour ces 4,5 milliards de dollars, elles pourraient aller tout aussi bien pour 10 ou 15 milliards de dollars.

M. St-Jean : Je dis que les choses vont bien parce que nous disposons d'une certaine marge de précision par rapport à ce que nous avons connu dans le passé, parce que ce n'est pas disproportionné en regard de l'excédent envisageable. Somme toute, c'est un budget modeste par rapport au budget global de 200 milliards de dollars. Cela représente 2 p. 100 de ce budget.

Le président : Merci pour votre présentation, monsieur St-Jean.

J'invite à présent MM. Stanley Hartt et Finn Poschmann à prendre place. Honorables sénateurs, je tiens à souhaiter la bienvenue à M. Finn Poschmann, du C.D. Howe Institute, organisme national apolitique sans but lucratif qui fait la promotion de l'application de la recherche et de l'analyse indépendante aux grandes questions économiques et sociales.

M. Poschmann, quant à lui, est directeur associé de la recherche et analyste de politiques principales au C.D. Howe Institute où il travaille depuis janvier 1998. Pendant plus d'une décennie, avant cela, il a travaillé à la direction de la recherche de

in numerous areas within the field of economics but has primarily been concerned with public finance and taxation and federal-provincial relations.

Mr. Stanley Hartt is appearing today as an individual. Mr. Hartt holds a law degree from McGill University. He was a partner with the law firm of Stikeman Elliott until 1985. From 1985-88, he served as a deputy minister of the Department of Finance. From 1989-90, he was the chief of staff to Prime Minister Brian Mulroney. He is currently Chairman of Citygroup Global Markets Canada. Mr. Hartt must appear before another committee, so perhaps he could speak first.

Mr. Stanley Hartt, as an individual: Thank you. I have three comments to make.

First, senators should be alarmed at the precedent that Bill C-48 sets for the manner in which legislators are invited to use or, in this case, fail to use, the traditional power of Parliament to control public spending. Those powers were hard-won. We did not shed any blood in this country over this control, but our forbears in Britain, whose parliamentary system we inherited, did. The supremacy of Parliament on spending matters is a very valuable tradition; we should not be casual about this tradition.

I watched my former colleagues in the department and the new people from the Treasury Board try to make a silk purse out of a sow's ear this morning. The concept that spending should not be authorized based on, "The Minister of Finance is authorized to spend money on" and then a word is inserted at the end, or four words, at the end of that sentence. They are all good things, motherhood and apple pie, and they would all be wonderful things to spend money on, but not without program parameters and without any sense of how the money will be spent, in full knowledge of the fact that the government will feel it necessary to divest itself of the actual money in terms of legal commitment by March 31. It will then say to you, "Honourable senators, oh, you know, after March 31, after the conditional agreements are signed and entities are set up to which we have got rid of this bothersome, troublesome, pesky money, you will still be able to call people in and ask them questions." Sure you will, but you will have decided already that the money can be spent, whether you like it or not, and this is an awful thing in terms of our parliamentary traditions.

We normally spend money out of budgeted revenues or even planned borrowings. The suggestion has been made that it is a great national interest to preserve the lapse or to prevent the lapse. The lapse was not invented in order to handcuff governments or to cripple legislators in their attempts to do the wonderful things that they try earnestly and all day long to do. The lapse was invented for the opposite purpose. If, at the end of the fiscal year, the money is not spent, guess what; it reduces the debt. That does not mean it goes into a black hole. If a priority arises that you wish to deal with thereafter and there is not

la Bibliothèque du Parlement. Il a travaillé dans différents domaines de l'économie, mais surtout dans ceux des finances publiques, de la fiscalité et des relations fédérales-provinciales.

M. Stanley Hartt comparaît aujourd'hui à titre individuel. M. Hartt est diplômé de droit de McGill. Il a été associé au sein du cabinet d'avocats Stikeman Elliott jusqu'en 1985. De 1985 à 1988, il a été sous-ministre au ministère des Finances. De 1989 à 1990, il a été chef de cabinet du premier ministre Brian Mulroney. Il est actuellement président de Citygroup Global Markets Canada. Comme il doit comparaître devant un autre comité, nous pourrions peut-être le laisser commencer.

M. Stanley Hartt, à titre personnel : Merci. J'aurai trois remarques à faire.

Premièrement, il y a lieu que les sénateurs s'alarment du précédent qu'est en train de créer le projet de loi C-48 quant à la façon dont les législateurs sont invités à utiliser ou, plus exactement dans ce cas, à ne pas utiliser les pouvoirs traditionnels du Parlement en matière de contrôle des dépenses publiques. Ces pouvoirs ont été durement gagnés. Certes, nous n'avons pas versé de sang au Canada pour acquérir ce droit de contrôle, mais nos ancêtres britanniques, dont nous avons hérité le système parlementaire, ont versé le leur. La suprématie du Parlement en matière de dépense est une tradition très importante que nous ne devons pas prendre à la légère.

J'ai vu comment mes ex-collègues du ministère et comment les nouveaux du Conseil du Trésor ont essayé de nous faire passer des vessies pour des lanternes ce matin. On a voulu nous faire avaler le principe selon lequel les dépenses ne doivent pas être autorisées parce que « le ministre des Finances a le pouvoir de dépenser de l'argent pour ceci ou pour cela », après quoi on rajoute quatre mots à la fin de la phrase. Tout cela est très bien, c'est rassurant, et ce sont des programmes fantastiques dans lesquels il conviendrait d'investir, mais il faudrait d'abord connaître les paramètres de ces programmes et savoir comment l'argent sera dépensé, sans perdre de vue que le gouvernement se sentira obligé de dépenser les sommes prévues aux termes de cet engagement légal avant le 31 mars. À ce moment là, le gouvernement vous dira « Honorables sénateurs, vous savez, après le 31 mars, une fois que les ententes conditionnelles ont été signées et que les entités ont été mises en place pour nous débarrasser de cet argent maudit, encombrant, gênant, vous pourrez tout de même convoquer des gens pour leur poser des questions ». C'est bien sûr ce que vous ferez, mais vous aurez déjà autorisé les dépenses en question, que vous le vouliez ou non, ce qui est épouvantable sur le plan de nos traditions parlementaires.

Nous dépensons habituellement l'argent à partir de recettes budgétées ou même d'emprunts prévus. D'aucuns ont dit qu'il allait de l'intérêt national de préserver la notion de péremption des crédits. Le principe de la péremption n'a pas inventé pour menotter les gouvernements ou entraver les législateurs dans leurs tentatives de réaliser les choses fantastiques qu'ils essaient honnêtement de faire à longueur de journée. Non, le principe de la péremption a été inventé précisément pour l'inverse. Si, à la fin d'une année financière, tout l'argent n'est pas dépensé, eh bien, il sert à réduire la dette. Cela ne veut dire qu'il est perdu à jamais. Si

enough money in the current year, you can always re-borrow what you just paid. The lapse was invented to give Parliament another chance to say whether money should be spent or not. To say that to avoid the lapse, we take it, we pass it over to another entity, a corporation with or without shared capital, or some trust or some foundation, and then it is gone, but we can always ask questions, I do not find that comforting or prudent or desirable in terms of our parliamentary traditions.

The second point is that priorities change. As Deputy Minister of Finance, I always had to deal with a list of pressures. Let me tell you, it was long, because the departments would furnish us with all kinds of things that were important.

The interesting thing is that Canada does not lack for good causes. We have scarce resources and lots of good causes. The pressures are always there.

I have nothing against these four things, because they are all good, but why would we want to say we will take \$4.5 billion and just commit it to that, and then we can ask questions about the details, and the Comptroller General will come back and tell us about the details of the agreement?

Let me give you one example that stems from the work of this Senate itself. I had the honour to be one of the counsels to 10 of your colleagues when they went to the Supreme Court in the *Chaoulli* case. Senator Kirby's committee, then vice-chaired by Senator LeBreton but now by Senator Keon, came up with an incredible report called *The Health of Canadians: The Federal Role*. That report recommended the health care guarantee to prevent individuals from falling through the cracks of our medical system and not getting medically necessary services within medically advisable time. Because this report was so groundbreaking, the senators — 10 of them, not the whole committee, because one or two abstained — decided to engage counsel and intervene in the Supreme Court. They were granted the right. Their factum was the source of most of the reasoning of the majority of the court.

Here we have the court saying that it is no longer up to government, no longer up to cabinet, no longer up to the Prime Minister, even with or without the NDP, to decide how much money there is for health care. There is now an obligation of result, \$41 billion over ten years, which sounds like a huge amount. The provinces agree on the amount and everyone cheers the health care accords. The problem is that if the people do not get their necessary treatment in the time that medical science says is the maximum amount of time, then the government is vulnerable to further actions that could next time actually deprive us of our medical care system.

une priorité survient en cours de route et si vous voulez y répondre, mais qu'il n'y a pas assez d'argent dans le courant de l'exercice entamé, vous pouvez toujours réemprunter en fonction de ce que vous avez payé. La péremption a été inventée pour donner au Parlement une autre possibilité de dire si les fonds publics doivent ou non être dépensés. Je ne trouve rien de rassurant, de prudent ni de souhaitable pour nos traditions parlementaires que d'utiliser les soldes périmés pour le confier à une entité, une société dotée ou non d'un capital commun, ou encore une fondation quelconque en se disant qu'on pourra toujours poser des questions une fois que l'argent aura été placé là.

Je veux aussi vous parler des changements de priorité. En ma qualité de ministre des Finances, j'ai eu à faire à bien des pressions. Il nous fallait attendre longtemps pour obtenir des ministères le genre de choses que nous jugions importantes.

Il est intéressant de penser que le Canada n'est pas à court de bonnes causes. Nous manquons de ressources, mais les bonnes causes abondent. Les pressions sont toujours là.

Je n'ai rien contre les quatre catégories de programme mentionnées, parce qu'elles sont toutes très bien. En revanche, pourquoi voudrions-nous prendre 4,5 milliards de dollars pour ces choses-là en nous disant que nous pourrions poser des questions plus tard et que le contrôleur général reviendra devant le comité pour nous parler des détails des ententes conclues?

Je vais vous donner un exemple qui découle du travail du Sénat. J'ai eu l'honneur de représenter une dizaine de vos collègues dans la cause *Chaoulli* devant la Cour suprême. Le comité du sénateur Kirby, qui était alors coprésidé par le sénateur LeBreton et qui l'est maintenant par le sénateur Keon, avait publié un rapport incroyable intitulé « *La santé des Canadiens — Le rôle du gouvernement fédéral* ». Ce rapport recommandait que l'on garantisse des soins de santé afin d'éviter que des Canadiens ne soient oubliés par le système de santé et qu'ils n'obtiennent pas les services médicaux nécessaires dans des délais médicalement raisonnables. Comme ce rapport était révolutionnaire, les sénateurs — 10 plus précisément, parce que n'était pas le comité tout entier étant donné qu'un ou deux s'étaient abstenus — ont décidé d'engager un avocat et de se présenter devant la Cour suprême. Ils ont obtenu les droits recherchés. C'est sur le contenu de leur mémoire que la plupart des tribunaux se fondés pour rendre des décisions.

La Cour a statué qu'il n'appartenait plus au gouvernement, au Cabinet, au Premier ministre, avec ou sans l'aide du NPD, de décider combien il fallait consacrer aux soins de santé. Comme suite à cette décision, le gouvernement est tenu de consacrer 41 millions de dollars sur 10 ans, ce qui semble énorme. Les provinces se sont dites d'accord avec ce montant et tout le monde a applaudi à la signature de l'accord sur les soins de santé. Le problème, c'est que si les gens n'obtiennent pas les traitements nécessaires dans des délais jugés maximums par la science médicale, le gouvernement sera exposé à des poursuites qui pourraient en fait nous priver de notre système de soins de santé.

The Prime Minister says that Canada will not have a two-tier medical system, but races around giving out asymmetrical negotiated one-off grants based on Bill C-43, and he even talks about some of the things that might be done under this bill.

I say to you, why would Parliament want to commit its priorities for the next two fiscal years before they knew what they were? We have an example of one that is earth-shattering. It is one that most Canadians, if they could understand what is going on, would say, "Yes, you give money for that."

The NDP should be blushing because they did not withdraw this budget bill and suggest putting the money into medicare in light of that judgment. The health care guarantee does not mean it can be applied only in relation to a publicly funded, universal health care system that is government delivered and paid. It is valid to satisfy the constitutional rights of Canadians by having private sector supplementation to eliminate the bottlenecks in the public system. However, Parliament has not yet made that decision. When Parliament does decide, it might need some of this precious surplus.

My final point is the mechanics of Bill C-48. I have always objected to the institution of the concept of foundations as a way to avoid lapse. The Auditor General commented that it makes it difficult to determine whether the spending went to where it should go leading to the question; did we receive value for money? The expectations must be determined before you can know whether you received value for money.

Clause 3 bill builds on the mechanics of the foundations by creating many new ones — companies with share capital and companies without share capital, grants, and payments in any way. It is simply a matter of taking the money off the books. I am not certain whether it is prudent to do that or why that would add predictability.

The Gomery committee will report on December 15, if they keep to the announced schedule, and thirty days following that, the Prime Minister has promised to call an election. Add the writ period to that timeframe and there will be a new Parliament before March 31.

This bill appears to be nothing but an attempt to save political skins in the interim. Far be it for me to say, given the roles I used to play, that there is anything wrong with saving political skins. Let us call a spade a spade and stop trying to make this bill appear prudent and the way of the future. As a former deputy minister, I think that if it is the way of the future, it is a bad thing.

Mr. Finn Poschmann, Associate Director of Research and Senior Policy Analyst, C.D. Howe Institute: Thank you, senators. I had difficulty in preparing my speaking notes on Bill C-48 but I did find a nice lead-in: Bill C-48 is very short. Brevity can be a good feature in many walks of life and in legislation. Perhaps it is a

Le Premier ministre affirme que le Canada n'aura pas de système médical à deux vitesses, mais il sillonne le pays pour distribuer des subventions asymétriques uniques, négociées sur la base du projet de loi C-43 et il parle même de certains des aspects qui pourraient être réalisés en vertu de ce projet de loi-ci.

Pourquoi donc le Parlement devrait-il s'engager envers certaines priorités pour les deux prochaines années financières, avant qu'il sache ce qu'elles seront? Nous avons un exemple de priorités absolues. Si les Canadiens comprenaient ce qui se passe, ils diraient « Oui, donnez de l'argent pour cette priorité-là ».

Le NPD devrait rougir de honte de ne pas avoir retiré ce projet de loi budgétaire en suggérant que l'argent soit investi dans le système de santé, à la suite de ce jugement. La garantie de soins de santé ne s'appliquera pas uniquement à des soins dispensés par un système de santé universel, financé par les deniers publics provenant de l'État. Mais cette garantie s'inscrit dans le sens des droits constitutionnels des Canadiens parce qu'elle prévoit que le secteur privé permettra de désengorger le système public. Toutefois, le Parlement n'a pas encore pris de décision à cet égard. Quand il aura décidé, il lui faudra peut-être disposé de ces précieux excédents.

Je terminerai en vous parlant du mécanisme d'application du projet de loi C-48. Je me suis déjà objecté à l'idée des fondations comme moyen d'éviter la péremption. La Vérificatrice générale a dit qu'il était difficile de déterminer où aboutit l'argent, ce qui nous amène à nous poser la question suivante : en avons-nous eu pour notre argent? Il faut déterminer ce que l'on veut avant de savoir si les ressources seront bien employées.

L'article 3 mise sur la mécanique des fondations, parce qu'il prévoit la création de personnes morales avec ou sans capital-actions, par le biais de subventions et de versements divers. Il est simplement question ici de retirer une partie de l'argent des livres. Je ne suis pas certain que cela soit prudent ni que cela améliore la prévisibilité.

La Commission Gomery déposera son rapport le 15 décembre si elle s'en tient à l'échéancier annoncé et, 30 jours plus tard, s'il tient parole, le Premier ministre déclenchera une élection. Si l'on ajoute à cela la période suivant le déclenchement des élections, nous aurons une nouvelle législature avant le 31 mars.

Ce projet de loi ne semble être rien d'autre qu'une tentative visant à sauver la peau d'un parti politique en attendant la prochaine élection. Loin de moi l'idée de laisser entendre que le fait de vouloir sauver sa peau sur le plan politique est quelque chose de mal, surtout pas étant donné le genre de fonctions que j'ai assumées dans le passé. Appelons un chat un chat et arrêtons d'essayer de qualifier ce projet de loi de mesure prudente et de modèle pour l'avenir. L'ancien sous-ministre que je suis estime que si c'est cela le modèle d'avenir, eh bien ça ne va pas.

M. Finn Poschmann, directeur associé de la recherche et analyste de politiques principal, C.D. Howe Institute : Merci, sénateurs. J'ai eu du mal à préparer mes notes d'intervention au sujet du projet de loi C-48, mais j'ai trouvé un bon titre : le projet de loi C-48 est très bref. La brièveté peut être quelque chose de bien dans la vie

good thing that Bill C-48 is short because it proposes to spend about \$11.25 million per word. That is pretty much where my kind comments end.

Bill C-48 is problematic for a lengthy list of reasons, some of which have been spoken to by Mr. Hartt. Bill C-48 arrived from outside the budget process so it was completely severed from the tradeoffs normally involved in budget making. Budgets are intended to reflect the balance of competing priorities that policymaking and politics produce. Bill C-48 is a footnote to that process.

As well, the bill focuses relentlessly on the money and leaves out important details on the nature of the expenditure. It is a triumph of politics over policy and asserts that money is to be spent on a few categories and matters not what they are. It is an appropriations bill, a spending authority bill. Worse, Bill C-48 does not include guidance on how to prioritize even within the list of categories. The federal budget is supposed to be the document that reveals government's choices about spending priorities. We are looking at \$1.5 billion dollars of incremental money presumably to be spent on post-secondary education and affordable housing. Normally, such a tradeoff is revealed when the budget is tabled but Bill C-48 would punt that decision into the political murk and the \$4.5-billion spending authority with it.

The bill does not explain what it speaks to accomplish. No objectives or goals are defined so you cannot say whether the bill achieves according to its intent. The spending imperative runs over the efforts of staff in many departments to control costs and reign in spending. The government's expenditure review process, barely out of the cradle, has been tossed by the wayside and replaced by a half page of scribbled lines.

Bill C-48 would throw money at spending in areas where a substantial amount of money can disappear with little to show for it. That is not helped by the fact that the bill does not state its intent in the first place. It has a backward-looking mechanism to determine spending amounts that is foreign to budget-making. We do not draft budgets in that way and the Auditor General will have difficulty when trying to sense of it at the end of the year.

The mechanism undermines public sectors managers to stay within budget near the year end. I do not see it as smoothing out the process. The policy makers and public sector managers still know that any money they do not spend by March 31 will go to another program. If you are not in one of the four areas, then you

en général comme dans la vie parlementaire. Il est peut-être bon que le projet de loi soit bref, parce que chaque mot qu'il contient représente une dépense de 11,25 millions de dollars. Et c'est là que je vais cesser d'être gentil.

Le projet de loi C-48 fait problème pour bien des raisons dont certaines ont été mentionnées par M. Hartt. Ce texte se place à l'extérieur de l'exercice budgétaire en sorte qu'il échappe complètement au genre de compromis auquel on assiste normalement dans la constitution d'un budget. Les budgets sont normalement destinés à réaliser l'équilibre entre des priorités concurrentes, celles des politiques et celles de la politique. Le projet de loi C-48 fait exception à cela.

Par ailleurs, il est entièrement consacré aux sommes à affecter mais passe sous silence la nature des dépenses, pourtant importante. Il représente le triomphe de la politique sur les politiques et affirme que l'argent devrait être dépensé dans cinq catégories, peu importe ce qu'elles sont. Il s'agit d'un projet de loi de crédits, d'un projet de loi donnant un pouvoir de dépenser. Pire encore, il ne s'accompagne d'aucun cadre permettant d'établir des priorités entre les différentes catégories. Le budget fédéral est censé être un document qui énonce les choix du gouvernement par rapport aux priorités de dépenses. On envisage ici d'ajouter, peut-on penser, 1,5 milliard de dollars aux dépenses effectuées au titre de l'enseignement postsecondaire et du logement à prix modique. Normalement, ce genre de compromis n'est dévoilé qu'au moment du dépôt du budget, mais le projet de loi C-48 se trouve à précipiter ce type de décision dans le brouillard politique en même temps que le pouvoir de dépenser 4,5 milliards de dollars.

Ce projet de loi n'explique pas ce qu'il vise à réaliser. Il n'est assorti d'aucun objectif, en sorte qu'on ne peut pas dire ce qu'il va permettre de réaliser. La précipitation à dépenser va saper les efforts que le personnel de nombreux ministères déploie en vue de contrôler les coûts et de juguler les dépenses. Le processus d'examen des dépenses que le gouvernement vient tout juste d'entreprendre vient de se retrouver dans le fossé et d'être remplacé par un brouillon d'une demie page.

Le projet de loi C-48 vise à injecter des fonds dans des domaines qui pourraient absorber énormément d'argent, presque à fonds perdu. Le fait que ce projet de loi n'énonce pas les intentions visées ne fait rien pour améliorer la situation. Il comporte un mécanisme rétrograde d'établissement des sommes à dépenser qui n'a rien à voir avec l'exercice budgétaire. Ce n'est pas ainsi qu'on prépare un budget et la Vérificatrice générale aura de la difficulté quand elle essaiera d'interpréter tout cela à la fin de l'année.

Ce mécanisme vient saper les efforts des gestionnaires de la fonction publique qui veulent rester dans les limites des budgets établis à l'approche de la fin de l'année financière. Je ne pense pas que cela va améliorer quoi que ce soit. Les décideurs et les gestionnaires de la fonction publique savent que l'argent qui n'est

know for sure it will go to another program. I do not see where March burn off is limited by this process.

If the government of the day were to put its mind to it, there is an out and they would not have to spend a single penny in any of the areas identified by Bill C-48. Parliament could vote the supplementary spending authority that would eliminate the surplus. Imagine a February budget in 2006. It could lay out new foundations, new trusts and new allocations to which the money would be committed by March 31, and it could be in any area chosen by the government because it would be a new budget with no constraints. Bill C-48 is not helpful at steering spending and it moves Parliament farther away in respect of how priorities are sorted through by government.

Bill C-48 will not be easily corrected because the flaw is fundamental to the concept of the bill. I presume Bill C-48 will pass but I hope that in the future the other place will send proposed legislation that is more amenable to proper oversight.

Senator Tkachuk: If the surplus went to foundations or other organizations listed in the budget and left there, would it fulfill the requirements of Bill C-48?

Mr. Hartt: Yes, in the sense that you cannot have it both ways. If you need to create a mechanism to declare the money spent, then "spent" is the operative word. The liability is created because the expenditure is booked and the money is gone from Parliament's purview. Perhaps the foundation could be told to spend or to not spend the money when it so chooses.

I am not implying any bad will behind this bill but I worry about the opposite phenomenon — that the orgy of spending becomes habit forming and continues into periods when we are not blessed with such great resources. The beneficiaries of this spending do not stop asking for money just because there is no longer a surplus. If they receive the money when there is a surplus, what happens when we no longer have a surplus? They still expect it, want it and might turn back on parliamentarians.

Orgies of spending are always bad and when it is done to prolong the life of a government by one week or a few months, it is truly bad.

Senator Eggleton: Think about the Conservatives' years of spending orgies.

Senator Tkachuk: Senator Eggleton threw me off what I was going to ask.

Senator Eggleton: That was my intention.

pas dépensé au 31 mars est investi dans un autre programme. Si vous ne vous retrouvez pas dans l'une des quatre catégories de dépenses énoncées ici, vous pouvez être certain que l'argent que vous n'aurez pas dépensé ira ailleurs. Je ne vois pas en quoi nous allons atténuer le problème du délestage du mois de mars grâce à ce processus.

En y réfléchissant, le gouvernement de l'heure pourrait se rendre compte qu'il existe une porte de sortie et qu'il n'a pas à dépenser un seul sou dans les domaines mentionnés dans le projet de loi C-48. Le Parlement pourrait voter une autorisation de dépenser supplémentaire qui permettrait d'absorber la totalité de l'excédent. Imaginez le budget de février 2006. Il pourrait jeter de nouvelles bases, créer de nouvelles fondations et créer de nouvelles dépenses pour utiliser les fonds disponibles avant le 31 mars. Cela pourrait se faire dans n'importe quel domaine décidé par le gouvernement, parce qu'il s'agirait d'un nouveau budget et qu'il n'y aurait aucune contrainte. Le projet de loi C-48 ne contribue pas à orienter les dépenses et il empêche le Parlement de contrôler la façon dont le gouvernement établit ses priorités.

Il ne sera pas aisé de corriger le projet de loi C-48 parce qu'il est défaillant au niveau de sa conception même. Je suppose que ce projet de loi sera adopté, mais j'espère que, dans l'avenir, l'autre Chambre vous soumettra des projets de loi qui vous permettront davantage d'exercer votre contrôle.

Le sénateur Tkachuk : Si l'excédent allait à des fondations ou à d'autres organisations mentionnées dans le budget et si ces sommes restaient là, est-ce qu'on répondrait aux exigences du projet de loi C-48?

M. Hartt : Oui, en ce sens que vous ne pouvez pas jouer sur les deux tableaux. Si vous devez créer un mécanisme pour décréter que l'argent a été dépensé, à ce moment-là il faut parler de « dépenses ». Il y a une obligation de dépenser parce que les fonds sont engagés et qu'ils échappent dès lors au contrôle du Parlement. Il serait toujours possible de demander à la fondation de dépenser ou au contraire de ne pas dépenser ces sommes.

Je ne suis pas en train de dire que ce projet de loi obéit à des visées mal saines, mais je crains que l'on prenne pour habitude de se lancer dans des orgies dépensières et que l'on continue d'agir ainsi durant des périodes où ne disposerons pas d'autant de ressources. Les bénéficiaires de ce genre de dépenses ne cesseront pas de réclamer de l'argent demain au prétexte qu'il n'y aura plus d'excédent. S'ils reçoivent de l'argent quand il y a un excédent, que feront-ils quand il n'y aura plus d'excédent? Eh bien, ils continueront d'espérer de tels fonds, ils les réclameront et s'adresseront aux parlementaires.

Les orgies dépensières ne sont jamais bonnes et, quand elles ont pour seul objet de prolonger la vie d'un gouvernement d'une semaine ou de quelques mois, c'est encore pire.

Le sénateur Eggleton : On peut penser aux folies dépensières des années conservatrices.

Le sénateur Tkachuk : Le sénateur Eggleton vient de me voler ma question.

Le sénateur Eggleton : C'était mon intention.

Senator Tkachuk: It came back quickly. I asked Mr. St-Jean earlier about whether this money can be placed in next year's budget. Mr. McKay said that the money does not have to be spent this year, it can be spent next year; there is no obligation to spend it this year and the government can decide whenever it wants to spend it.

In reality, none of this is necessarily new money. In theory, I am not saying in fact, because I would not think that the government would do anything like this — all of this could be in the budget and this could all be a sham. This could all be in next year's budget. In other words, money originally allocated would simply be not allocated and this money substituted.

Mr. Poschmann: I just realized that a good way to describe this is as a sort of quantum neverland. What happens by March 31 is that an agreement has to be in place — a trust, an agreement with a locality, whatever it is — it can be anything, but it has to be fully in place by March 31 in order to tell ourselves that there is a commitment. However, it is a contingent commitment because, as we heard this morning, we simply do not know whether the authority will be there under the terms of Bill C-48 to fulfill that contingent commitment.

The money is both spent and not spent at the same time. You do not know until there is a quantum click five months down the road that tells you whether your program is alive or dead. It is a very strange neverland. It makes it hard to figure out from an outsider's perspective, who wants to look at the spending plans and search for evidence about what is to be achieved this year and next, and why government is comfortable appropriating funds for doing that. It makes it hard to find evidence about those priorities.

Senator Tkachuk: My understanding from the bill is that the money has to be over \$2 billion dollars in surplus funds — in other words, the first \$2 billion goes to the debt. Let us say it is only \$1 billion over that in each year, so there is only a total of \$2 billion of the \$4.5 billion. Does this bill take any effect or does it have to have the full amount?

Mr. Hartt: It seems to me it can be partial amounts.

Senator Tkachuk: It can be partial amounts.

Mr. Hartt: Yes.

Senator Tkachuk: Cabinet will decide how these partial amounts are allocated. They will say we only have \$2 billion so we will spend it on this. That is why I wanted the agreement tabled because I do not know whether the NDP wants to be involved in this whole process. They are the ones who made this agreement; and it is public knowledge that they were part of it.

Le sénateur Tkachuk : C'est vite revenu. D'ailleurs, j'ai demandé à M. St-Jean si cet argent pouvait se retrouver dans le budget de l'année prochaine. M. McKay a dit que ces sommes ne devaient pas forcément être dépensées cette année, qu'elles pourraient l'être l'année prochaine, que rien n'oblige le gouvernement à dépenser ces fonds cette année et qu'il pourra décider de ne jamais les dépenser.

En fait, ces fonds ne répondent à rien d'essentiel. En théorie — et je ne dis pas que c'est le cas, parce que je ne crois pas que le gouvernement ferait quelque chose comme cela — tous ces programmes pourraient se retrouver dans le budget et tout cet exercice pourrait n'être qu'une imposture. Tout cela pourrait se retrouver dans le budget de l'année prochaine. Autrement dit, les sommes affectées au départ ne le seraient plus et l'on remplacerait cet argent par d'autres fonds.

M. Poschmann : On pourrait qualifier ces sommes de montants illusoires. Au 31 mars, il faudra qu'une entente soit en place — qu'il y ait une fondation, une entente conclue avec une localité ou peu importe — et il pourra s'agir d'à peu près n'importe quoi, mais il faudra qu'une entente soit en place au 31 mars pour confirmer l'engagement. Toutefois, cet engagement est conditionnel parce que, comme on nous l'a dit ce matin, on ne sait pas s'il sera possible, en vertu du projet de loi C-48, de donner suite à cet engagement conditionnel.

Ainsi, les fonds prévus sont dépensés sans l'être. On ne saura pas ce qui se passera tant que, cinq mois plus tard, on apprendra si le programme peut être ou non activé. C'est vraiment très étrange comme situation. Il peut être difficile de comprendre, avec les yeux de l'observateur extérieur, qui va vouloir examiner les plans de dépense et obtenir les preuves quant à ce qui a été réalisé cette année et à ce qui sera réalisé l'an prochain et pourquoi le gouvernement n'a pas de problème à mobiliser les fonds pour cela. Il est bien difficile de trouver des preuves au sujet de toutes ces priorités.

Le sénateur Tkachuk : À la façon dont je comprends le projet de loi, les fonds en question viendront en sus d'un excédent de 2 milliards de dollars. Autrement dit, les deux premiers milliards de dollars iront au remboursement de la dette. Supposons que l'on réalise un excédent supplémentaire de 1 milliard de dollars chaque année en sorte qu'on ne parvienne à dégager que 2 milliards sur les 4,5 milliards de dollars recherchés. Ce projet de loi prendra-t-il effet à ce moment-là ou faudra-t-il attendre que toute la somme soit disponible?

M. Hartt : J'ai l'impression qu'un montant partiel pourra suffire.

Le sénateur Tkachuk : Donc, des fonds partiels suffiront.

M. Hartt : C'est cela.

Le sénateur Tkachuk : Le Cabinet décidera ensuite de la répartition de ces fonds partiels. Il se dira qu'il ne dispose que de 2 milliards de dollars et qu'il va les dépenser de telle ou telle façon. Voilà pourquoi je voulais que l'on nous remette l'entente conclue avec le NPD afin de savoir ce que ce parti voulait voir couvert dans toute cette procédure. Il est de notoriété publique que c'est le NPD qui est à la base de cette entente.

Is there a way for them to become part of it without this information becoming public as to how this money will be allocated in the future? Will it be simply the NDP and the Liberals getting together and saying we only have \$2 billion and we will spend it on whichever of these four items we want today?

Mr. Poschmann: Let me phrase this carefully. I am unaware of any legal manner in which an agreement, if there is one, could influence how money is allocated under this bill.

It may do so through a mysterious process in cabinet but that is entirely a political process. After this legislation is passed, if it is, it would have nothing to do with the chamber anymore.

Senator Tkachuk: This is a political bill; it is not like a legal document. In other words, if the NDP feels the promises are not fulfilled, they cannot sue anybody or sue the people or the government, or take the Minister of Finance to court for not following through in an agreement that they have signed with a minister of the Crown.

Mr. Poschmann: That is correct. The government of the day retains a tremendous amount of discretionary power over how the money is allocated under this bill, including the ability to propose other spending legislation that would eliminate the room for spending under this bill.

Mr. Hartt: Do not forget that the previous witnesses from the Department of Finance and the Comptroller General's office made it clear that the knowledge of which you speak will not be known to anyone, cabinet included, until September or so of next year. The Prime Minister, if he meant what he said, has already promised us there will be an election before that. You are talking about the NDP suing; politically their reaction would have to be in the House, but in the next Parliament.

Senator Tkachuk: Thank you, chair.

The Chairman: This bill, as the lawyer for the Department of Finance told us, under subclause 1(1), says:

... the Minister of Finance may ... make payments out of the Consolidated Revenue Fund

Later on, if you look at the purpose clause of the bill, which is clause 3:

For the purposes of this Act, the Governor in Council may, on any terms and conditions that the Governor in Council considers appropriate, authorize a minister to

It lists a long series of things, not one of which gives room for any parliamentary oversight.

Is there anything that either of you can suggest to this parliamentary committee, something that could be said or done to improve this to give some parliamentary oversight so there could be transparency and accountability built into the system?

Est-ce que le NPD pourrait avoir son mot à dire sans disposer de cette information, qui devrait être rendue publique, sur la façon dont les fonds seront utilisés dans l'avenir? Est-ce que le NPD et les Libéraux pourront s'asseoir ensemble pour décider de la façon dont ils vont dépenser les 2 milliards de dollars en fonction des quatre catégories énoncées?

M. Poschmann : Je vais être prudent dans ce que je vais dire. Je n'ai pas entendu que cette entente, si elle existe, pourrait influencer légalement la façon dont les fonds seront répartis en vertu de ce projet de loi.

Cela pourrait se faire à la faveur d'un processus occulte au niveau du Cabinet, mais ce serait alors entièrement politique. Une fois la loi adoptée, si elle l'est, la Chambre n'aura plus son mot à dire.

Le sénateur Tkachuk : Il s'agit d'un projet de loi politique et pas d'un document légal. Autrement dit, si le NPD estime que les promesses ne sont pas tenues, il ne pourra se retourner contre personne, il ne pourra poursuivre qui que ce soit, pas plus le gouvernement que le ministre des Finances au motif qu'un accord signé avec un ministre de la Couronne n'a pas été respecté.

M. Poschmann : C'est exact. Le gouvernement en place conserve un pouvoir discrétionnaire énorme sur la façon d'affecter les sommes prévues dans ce projet de loi, notamment en proposant une autre loi de dépense qui supprimerait toute la marge de manœuvre dont ce projet de loi a besoin.

M. Hartt : N'oubliez pas que les témoins qui vous ont précédé, du ministère des Finances et du Bureau du contrôleur général, nous ont bien précisé que personne n'aura le genre de certitude dont vous parlez, notamment pas le Cabinet, avant le mois de septembre de l'année prochaine. S'il veut tenir la promesse qu'il vous a faite, le premier ministre aura déclenché des élections avant cela. Vous parliez de la réaction éventuelle du NPD. Eh bien, celle-ci sera politique, à la Chambre, mais lors de la prochaine législature.

Le sénateur Tkachuk : Merci, monsieur le président.

Le président : Comme l'avocat du ministère des Finances nous l'a indiqué, le paragraphe 1(1) de ce projet de loi nous dit :

[...] le ministre des Finances peut faire des versements, à prélever sur le Trésor

Un peu plus bas, à propos de l'autorisation, c'est-à-dire l'article 3, on peut lire :

Pour l'application de la présente loi, le gouverneur en conseil peut, selon les modalités qu'il juge indiquées, autoriser tout ministre :

Suit une longue liste de modalités dont aucune ne prévoit la surveillance par le Parlement.

Auriez-vous quoi que ce soit à recommander à notre comité parlementaire en vue d'améliorer ce projet de loi pour permettre au Parlement d'exercer un certain contrôle afin que nous fassions respecter les principes de la transparence et de reddition de comptes?

Mr. Hartt: Senator Eggleton pointed out twice to previous witnesses that Parliament has oversight in the sense that after the fiscal year end, as it is becoming clear whether there is any money and what it might be spent on, they can call people in and ask for explanations. That is a kind of oversight, but it is not the kind of oversight that I traditionally associate with the parliamentary control over the spending power. In other words, the money is blown; now we are going to be told, because people are nice and they will show up and sit in this chair, how it was blown.

Mr. Poschmann: I do not think I have anything to add to that. The list of possible uses and payments from clause 3 is not that different from authorities granted under legislation. What is odd about this bill is the way it is disconnected from the rest of the priority-setting process.

Senator Harb: Gentlemen, each of you made comments on parliamentary oversight that impressed me. I am not about to read what is in the mind of the government but I think the government, in drafting the legislation the way it did, has that exactly in mind.

Let me say why it has that. First, as part of the authorization, there are subclauses 3(e) and 3(f). I suspect that is where the government could deal with this notion of oversight; it could take the money, put it in either a new corporation or buy shares in one of the existing corporations, and say it has fulfilled the commitment under the agreement. It could then say that it wants to look at other elements of how to spend the money — agreements with the provinces or the municipalities, or the capacity to spend that money.

I asked the Treasury Board earlier if the system had the capacity to spend the money even if you were to put it in there. If you do not have the capacity to spend, then the money will not be spent.

I say the government was exceptionally smart in trying to deal with the wishes and aspirations of Canadians in coming up with something that is flexible, such as Bill C-48.

Of course, we would have preferred not to have it in the shape that it came to us. However, under the circumstances, Mr. Hartt, you stated yourself there is nothing wrong with political arrangements. I think it was perfectly right for the government to respond to the needs of Canadians in that they did not want an election. By and large, they wanted to see the government implement some of the commitments they had in previous bills and previous budgets. This is the better of two evils, sleeping with the devil or dealing with the devil. I think it is good. What do you think?

M. Hartt : À deux reprises, avec les témoins précédents, le sénateur Eggleton a souligné le fait que le Parlement peut exercer un contrôle après la fin de l'année financière, quand on sait avec plus de certitude si de l'argent sera disponible et ce sur quoi il faudra le dépenser, parce qu'à ce moment-là le Parlement pourra convoquer des gens pour leur demander des explications. Voilà le genre de contrôle que peut exercer le gouvernement, mais ce n'est pas le rôle de surveillance que j'associe traditionnellement au Parlement en matière de pouvoir de dépenser. Autrement dit, le Parlement pourra intervenir une fois que la dépense aura été faite et, comme les gens sont gentils, ils accepteront de se rendre à votre invitation et de s'asseoir dans cette chaise pour vous expliquer où est passé l'argent.

M. Poschmann : Je ne crois pas pouvoir ajouter quoi que ce soit à cela. La liste des utilisations et des versements possibles, d'après l'article 3, n'est pas différente des autres projets de loi qui donnent un pouvoir de dépenser. Ce qui est étrange à cause de ce projet de loi, c'est qu'il est déconnecté du processus d'établissement des priorités.

Le sénateur Harb : Messieurs, les commentaires que vous avez faits tous deux au sujet du contrôle parlementaire m'ont impressionné. Je ne suis pas dans les chaussures du gouvernement, mais je crois qu'en rédigeant ce projet de loi ainsi, c'est précisément ce que pensait le gouvernement.

Je vais vous dire pourquoi. D'abord, au chapitre de l'autorisation, on retrouve les paragraphes 3e) et 3f). Je soupçonne que c'est sur ces plans que le gouvernement envisage de contourner le contrôle parlementaire. Il pourrait prendre l'argent, le confier à une personne morale récemment créée ou acheter des parts dans une personne morale existante et dire qu'il s'est acquitté de l'engagement pris dans l'entente. Il pourrait ensuite dire qu'il veut examiner d'autres possibilités pour dépenser les fonds en concluant des ententes avec les provinces ou les municipalités ou en obtenant la capacité de dépenser l'argent.

Tout à l'heure, j'ai demandé aux représentants du Conseil du Trésor si le système pourrait dépenser l'argent confié à une personne morale. Si vous n'avez pas la capacité de dépenser, aucun fonds ne sortira.

Je disais que le gouvernement s'est montré incroyablement malin en proposant un instrument aussi souple que le projet de loi C-48 pour répondre aux désirs et aux aspirations des Canadiens.

Nous aurions, certes, préféré que ce projet de loi ne se présente pas sous cette forme. Toutefois, dans les circonstances, vous avez vous-même déclaré, monsieur Hartt, qu'il n'y a rien de mal à conclure de tels accords politiques. Je pense qu'il est très bien que le gouvernement réponde au désir des Canadiens qui ne veulent pas d'élections. Ils voulaient, par-dessus tout, que le gouvernement mette en œuvre une partie des engagements qu'il avait pris dans les projets de loi et les budgets précédents. Des deux maux, il a choisi le moindre, mais cela revient aussi à pactiser avec le diable. Je pense que ce n'est pas si mal que cela. Qu'en pensez-vous?

Mr. Hartt: As I said, Senator Harb, I have nothing against the subject matters to which money could be allocated. No one could have; these are all good things.

Who could say they were against affordable housing, foreign aid, the environment or training and education?

The problem is that normally, in a budget, Parliament is presented not just with a list of subject matters to which money will be allocated, but with some backup, some preliminary program parameters and some intent for how the money will be used.

The budget documents — I know, because I used to prepare them — are very thick, and they go as far as ways and means motions and back-up material. A lot of energy and effort is spent by department officials going around and explaining to Canadians in general and interest groups speak for groups of Canadians how this money will be spent.

What is unnerving about this bill is that an arm was twisted in a hotel room, or anywhere else, I have no idea where it was, and a list of good-sounding things was established. Money was allocated.

I accept your point that some effort was made to ensure that, through Treasury Board, there was scrutiny of the mechanics by which the money would be readied for disbursement. There was some responsibility exercised, but it is such a far cry from the normal budget process that I urge you, even if you hold your nose and support this bill and pass it, not to continue the rhetoric that this is a good idea and this is how we should do everything in the future. This is not a great innovation.

Mr. Poschmann: Mr. Chairman, there is an interesting segue in the question from talking about Parliament to talking about government. This legislation asks Parliament to pre-authorize contingent spending on a bunch of nice things and a player to be named later. That is the novel part of this legislation for the budget-making process. I think Mr. Hartt is right to express worries about where it leads.

Senator Harb: There is a Catch 22. This is exactly what the Auditor General has told us over and over again. We know that before the government spends any money, it has to come to Parliament and ask for authorization to spend that money, and then proceeds to set up corporations, agencies, and foundations and do the good things they want to do. The government does exactly what the Auditor General asks it to do, and then we have to turn around and start whipping them.

Mr. Hartt, knowing what we know now, and the fact that we have this bill before us, what would your recommendation be to the government, if you were in an advisory position? Would you recommend it set up a corporation, put the money aside, and

M. Hartt : Je l'ai dit, sénateur Harb, je n'ai rien contre les catégories de dépense indiquées ici. Personne ne peut avoir quoi que ce soit contre elles, parce qu'elles sont bonnes.

Qui va se déclarer contre le logement abordable, l'aide à l'étranger, l'environnement ou la formation et l'éducation?

Le problème c'est qu'habituellement, dans un budget, on soumet non seulement une liste de domaines de dépense au Parlement, mais on propose aussi des solutions de repli, des paramètres de programmes préliminaires et on précise quelque peu l'intention visée par les dépenses envisagées.

Les documents budgétaires — et je le sais, parce que je les préparais — sont particulièrement épais, ils sont accompagnés de documents et ils vont jusqu'à proposer des voies et des moyens. Les fonctionnaires déploient beaucoup d'énergie et d'efforts pour les préparer et expliquer aux Canadiens en général et aux groupes d'intérêt en particulier, du moins ceux qui parlent pour certains Canadiens, comment tout cet argent va être dépensé.

Ce qui est inquiétant avec ce projet de loi, c'est qu'il est le résultat de pressions qui ont été exercées dans une chambre d'hôtel ou ailleurs, car je ne sais pas où tout cela s'est passé, et qu'on en est arrivé à produire une liste de bonnes choses. Les fonds ont été affectés.

Je suis d'accord avec vous quand vous dites que certains efforts ont été déployés, par le truchement du Conseil du Trésor, pour veiller à ce que les mécanismes d'examen des dépenses soient en place avant la sortie des fonds. Une certaine responsabilité a été exercée, mais nous sommes si loin du processus budgétaire habituel que je ne peux que vous exhorter, même si vous devez appuyer ce projet de loi à contrecœur et l'adopter, à ne pas vous en tenir à ce discours voulant que c'est une bonne idée et que c'est ainsi que nous devrions procéder dans l'avenir. Ce n'est certainement pas une grande innovation.

M. Poschmann : Monsieur le président, il y a une différence entre le fait de parler du Parlement et le fait de parler du gouvernement. Ce projet de loi invite le Parlement à autoriser a priori des dépenses conditionnelles pour tout un ensemble de projets intéressants dont les bénéficiaires seront nommés plus tard. C'est tout à fait nouveau pour le processus budgétaire. Je pense que M. Hartt a raison de s'inquiéter des lendemains possibles de tout cela.

Le sénateur Harb : Il y a une attrape. C'est précisément ce que la Vérificatrice générale n'a eu de cesse de répéter. Avant que le gouvernement ne puisse dépenser un seul sou, il doit se présenter devant le Parlement et demander l'autorisation de dépenser des fonds, après quoi il peut mettre sur pied des corporations, des agences ou des fondations et faire toutes les bonnes choses qu'il doit faire. Le gouvernement fait exactement ce que la Vérificatrice générale lui a demandé de faire, après quoi il nous appartiendra de lui tirer les oreilles.

Monsieur Hartt, sachant ce que nous savons et puisque nous sommes saisis de ce projet de loi, que recommanderiez-vous au gouvernement si vous étiez son conseiller? Est-ce que vous lui recommanderiez de mettre sur pied une personne morale, de

identify the parameters of the programs under which they would spend that money, or just pass it like a flat cheque to the provinces and tell them to spend it on anything they think is best?

Mr. Hartt: I am glad you continued to ask me what I would advise the government to do. I do not think you would want to hear my answer to that question unqualified.

If you had the Auditor General sitting in this seat, she would say, "Senator, please do not tell me this is what I wanted you to do. Yes, I want to know that Parliament has taken cognizance of the spending before it happens. Yes, I want to know before money is passed into a foundation just to make it disappear by March 31 that somehow there is some basis for me to audit what it is it was spent for so I can tell you whether you got what you were paying for."

I do not think the Auditor General would applaud this. I do not know if you are scheduled to hear her or not, but I cannot imagine she would say putting a nice sounding word at the end of a sentence that starts, "The Minister of Finance may make payments to," is what she was looking for. She was looking for program parameters designed to enable her to say, "Parliament intended to accomplish this by the money it voted, and it either did or did not accomplish that." That is what an auditor can do. An auditor cannot invent what was in your minds when you authorized this. Frankly, I am not sure there is any mind in which the "this" is present, even as we sit here today.

The Chairman: The Auditor General looks for value for money. I cannot recall the Auditor General ever saying she wanted to have a series of foundations and endowments set up at arms length over which there is no parliamentary scrutiny.

Mr. Hartt: She said the opposite.

The Chairman: Exactly.

Senator Murray: I have already indicated my scorn for this bill. Mr. Hartt, I wonder if you are too strict and taking too classic an approach as to what should be done with a surplus. I understand your position is that it goes to pay down the debt, and if you need more money for something else, go borrow it from the money you have used to pay down the debt.

You are almost old enough to remember the St. Laurent government. Mr. St. Laurent saw a windfall coming one time from the estates of a couple of dead, dying, or recently deceased Canadians, and his government took the point and endowed the Canada Council.

An argument could be made that this is what is happening with this bill. The government could say, "We are up to \$4.5 billion, and we are saying it can go to this or that."

mettre l'argent de côté et de fixer ensuite les paramètres des programmes en fonction desquels vous dépenseriez cet argent ou est-ce que vous verseriez simplement les fonds aux provinces, sous la forme d'un chèque, en les invitant à le dépenser comme bon leur semble?

M. Hartt : Je suis heureux que vous me demandiez ce que je dirais si je conseillais le gouvernement. Si tel était le cas, vous n'aimeriez pas la réponse que je donnerais à une telle question non étayée.

Si la Vérificatrice générale se trouvait à ma place, elle vous dirait « Sénateur, ne me dites pas que c'est ce que je voulais que vous fassiez. Effectivement, je veux que le Parlement soit au courant des dépenses avant qu'elles ne soient engagées. Effectivement, avant que l'argent ne disparaisse dans une fondation avant le 31 mars, je veux avoir la certitude que je pourrai faire une vérification sur ce qui a été dépensé afin que je puisse vous dire si vous en avez eu pour argent. »

Je ne pense pas que la Vérificatrice générale applaudisse à cette mesure. Je ne sais pas si vous avez prévu de la faire venir, mais je ne peux imaginer qu'elle veuille qu'on rajoute un simple mot à la fin d'une phrase qui commence ainsi « Le ministre des Finances peut faire des versements... ». Elle veut pouvoir s'appuyer sur des paramètres de programmes qui lui permettront plus tard de dire que le Parlement avait l'intention de réaliser ceci ou cela avec l'argent qu'il a consenti par le biais d'un crédit, et voilà ce qui s'est passé. C'est cela qu'un vérificateur peut faire. Un vérificateur ne peut pas inventer ce qui vous est passé par l'esprit au moment où vous avez autorisé les fonds. Très honnêtement, je ne suis pas certain que tout cela ait été bien réfléchi.

Le président : La Vérificatrice générale est intéressée par l'optimisation des ressources. Je ne me rappelle pas l'avoir entendu dire qu'elle voulait que le gouvernement mette sur pied un ensemble de fondations autonomes échappant au contrôle du Parlement.

M. Hartt : Elle a dit l'opposé.

Le président : Précisément.

Le sénateur Murray : J'ai déjà dit à quel point j'étais opposé à ce projet de loi. M. Hartt, je me demande si vous n'êtes pas trop strict si vous n'adoptez pas une approche trop classique quant à l'utilisation de l'excédent. Je comprends que, selon vous, l'excédent doit être destiné à rembourser la dette et que, si l'on a besoin d'argent pour quelque chose d'autre, il faut l'emprunter sur les sommes utilisées afin de rembourser la dette.

Vous êtes sans doute assez vieux pour vous rappeler l'époque du gouvernement St. Laurent. Eh bien, M. St. Laurent a vu un jour une manne descendre sur lui sous la forme d'un héritage que lui avait laissé un couple de Canadiens décédés, mourant ou récemment morts; son gouvernement a décidé de se servir de cet argent pour doter le Conseil des arts du Canada.

On pourrait dire que c'est ce qui se passe avec ce projet de loi. Le gouvernement pourrait prétendre qu'il va dépenser 4,5 milliards de dollars pour faire ceci ou cela.

I objected to the foundations at the time they were created. However, my objection was that so many of them were being created through legislation but rather through the Canada Corporations Act and, as several people have observed, put beyond the reach of Parliament. That would be, in many cases, the last we would hear of how the money was being spent by these non-governmental agencies for public policy purposes. That was my objection. We are making some headway, slowly bringing them back in within our purview, so that is progress.

I tend to think that if there is an unanticipated surplus, it is a proper decision for the government to take. If the government decides it does not want to spend any of it or not all of it on reducing taxes, or it wants to spend all of it on reducing the debt, then it can put it to some other purpose.

My problem is that in this bill, Parliament has really nothing to say beyond authorizing the generality. To me, compared to this, the foundations are looking pretty good. The idea of the foundations, given proper parliamentary oversight and accountability, is looking pretty good.

Mr. Hartt: Senator Murray, I do remember Mr. St. Laurent. I met him several times. My father was a member in his party in his government. I remember that era very well. I will bet you money that you will not find that a bill to say that the unintended surpluses that came from the estates of the two people shall be used to form — fill in the blank — the Canada Council, and nothing more. My bet is that somebody knew the Canada Council's mandate and an enactment established the roles and members' of the council.

This is what is wrong with this bill. I am not against the Canada Council. You could have changed all these four things and given all this money to the Canada Council. My problem is not with the fact that surplus monies are spent but that they are being spent in an ersatz, innovative, outside-the-budget process with no back-up, no program parameters and none of the historical precedents.

Senator Murray: Is it your position that the surplus should go only to pay down the debt?

Mr. Hartt: It would depend on circumstances because there are times when the answer to that would be yes, but not always. For example, it would have been so much better if in the original budget there had been a list of spending, with matching revenues; an estimate of the surplus; a list of additional spending should the surplus be greater than anticipated; and a fully fleshed out set of parameters just like every other program that is funded by the budget.

Chaque fois que le gouvernement a créé une fondation, je m'y suis opposé. Cependant, je l'ai fait parce qu'un grand nombre de ces fondations avaient été créées sous le coup de la Loi sur les corporations canadiennes parce que, comme plusieurs l'avaient constaté, ces sociétés échappaient au contrôle du Parlement. Une fois qu'il se retrouvait dans les caisses de ces personnes morales, nous n'entendions plus parler de la façon dont l'argent était dépensé par ces organismes non gouvernementaux, bien que ce fut à des fins de politique publique. C'est à cela que je m'objectais. Nous progressons parce que nous sommes en train de les ramener peu à peu dans notre giron.

J'ai tendance à penser que le gouvernement a raison d'utiliser les excédents non prévus. S'il décide de ne pas consacrer cet argent, en totalité ou en partie, à la réduction des taxes et des impôts ou s'il ne veut pas l'utiliser en totalité à la réduction de la dette, il pourra l'utiliser à d'autres fins.

Le problème que je vois dans ce projet de loi, c'est que le Parlement n'a pas vraiment voix au chapitre, au-delà d'une autorisation à caractère général. Par rapport à cette formule, je trouve que les fondations ne sont pas si mal. L'idée des fondations, à condition qu'elles soient soumises à un contrôle parlementaire et qu'elles soient tenues de rendre des comptes, n'est pas trop mauvaise.

M. Hartt : Sénateur Murray, je me rappelle effectivement M. St. Laurent. Je l'ai rencontré à plusieurs reprises. Mon père a été membre de son parti et de son gouvernement. Je me rappelle très bien cette époque. Eh bien, je suis prêt à parier que vous ne trouverez aucun projet de loi indiquant que les excédents non prévus, provenant de l'héritage de personnes, devront uniquement servir à la mise sur pied du Conseil des arts du Canada. Je vous parie que quelqu'un connaissait le mandat du Conseil des arts du Canada et qu'une loi a créé le rôle du conseil et en a nommé les membres.

C'est ce qui ne va pas avec ce projet de loi. Je n'ai rien contre le Conseil des arts du Canada. Vous auriez pu fort bien ne pas destiner ces fonds aux quatre catégories mentionnées pour les donner en totalité au Conseil des arts du Canada. Mon problème ce n'est pas le fait que l'on dépense des excédents budgétaires, mais qu'on le fasse dans le cadre d'une procédure novatrice, qui échappe au processus budgétaire, sans repli, sans que l'on connaisse les paramètres des programmes et sans se fonder sur un précédent.

Le sénateur Murray : Vous estimez que les excédents devraient uniquement servir à rembourser la dette?

M. Hartt : Cela dépend des circonstances, parce que selon les époques, je dirais que oui, mais pas toujours. Ainsi, il aurait été bien mieux si, dans le budget originel, on avait donné une liste des postes de dépenses et énoncé les recettes correspondantes, si l'on avait donné une estimation de l'excédent, une liste des dépenses supplémentaires envisagées à partir d'un excédent qui serait supérieur à celui prévu et si l'on avait énoncé des paramètres précis comme pour n'importe quel autre programme financé par le budget.

Senator Trenholme Counsell: Mr. Hartt, I am interested to know why you spent about one-half of your presentation on the Supreme Court decision. I know you are using it as an example of needs that may arise from unexpected sources. Is it for that reason only or is there another reason for your dwelling on the Supreme Court decision?

Mr. Hartt: I did use it as an example because it is par excellence. Rarely does any event, political pressure or even court decision, take out of the hands of the Department of Finance, the Minister of Finance, the entire cabinet, Parliament and the government, the discretion about how much is enough for a goal or a program. In this case, there is an obligation of result. The government, if it chooses to maintain a monopoly over a universal, state-paid, state-managed health care delivery system, has to ensure that no Canadian who has access to a lawyer falls between the cracks and receives medically necessary treatment in a time that is not medically timely. Any such person could sue, the result of which could be a declaration that goes beyond declaring invalid two clauses in Quebec's legislation that made private insurance illegal.

I am using it as the example par excellence. I have to confess that it is also because the senators on the Standing Senate Committee on Social Affairs, Science and Technology came up with the perfect, totally complete and self-defining constitutional fix such that I thought senators would have some sympathy for the example.

Senator Trenholme Counsell: I do not know whether this question is appropriate as a follow-up. You seem like a very wise man and you represented the senators in this decision. Is there a little manoeuvring going on? Where is the integrity in all of this? I am amazed by the amount of attention being afforded this today.

Mr. Hartt: So that all conflicts of interest are declared, I wrote a paper in 2002 for the C.D. Howe Institute, which was the *locus classicus* of this argument that the Charter guarantees Canadians timely access to the health care that the government provides. It found its way into the court case, which had already begun in Quebec, and it was cited not only by the senators in the report of the committee but also in each factum made before the court: the Canadian Medical Association, various health clinics from British Columbia and two appellants who had launched the suit.

I originated this argument so I am not here to shill for the senators but rather to shill for my paper, the C.D. Howe Institute, the brilliance of the Standing Senate Committee on Social Affairs, Science and Technology and the wisdom of the Supreme Court.

Le sénateur Trenholme Counsell : Monsieur Hartt, j'aimerais savoir pourquoi vous avez consacré la moitié de votre présentation à la décision de la Cour suprême. Je sais que vous vous en êtes servi pour donner un exemple des besoins qui peuvent être comblés par une source non prévue. Est-ce que la seule raison pour laquelle vous avez tant insisté sur la décision de la Cour suprême ou y en a-t-il une autre?

M. Hartt : J'ai utilisé cet exemple, parce qu'il est excellent. Il est très rare qu'un événement, une pression politique ou même une décision judiciaire retire au ministère des Finances, au ministre des Finances, à tout le Cabinet, au Parlement et au gouvernement la discrétion de décider de l'importance relative d'un objectif ou d'un programme. Dans ce cas, il y a une obligation de résultat. Si le gouvernement décide de maintenir le monopole d'un système de prestation de soins de santé administré par l'État, payé par l'État et universel, eh bien il n'aura d'autre choix que de veiller à ce qu'aucun Canadien ayant accès à un avocat ne soit laissé pour compte et ne bénéficie pas des traitements médicalement nécessaires dans des délais jugés opportuns par la science médicale. Un Canadien qui serait oublié pourrait entamer des poursuites contre le gouvernement qui pourraient déboucher sur une décision allant beaucoup plus loin que l'invalidation de deux articles de la loi québécoise selon lesquelles la source privée est illégale.

Je m'en sers comme exemple par excellence. Je dois vous avouer que c'est aussi parce que les sénateurs du Comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie ont trouvé, eux-mêmes, un remède constitutionnel parfait et complet pour lequel je pensais que les sénateurs éprouveraient quelque sympathie.

Le sénateur Trenholme Counsell : Je ne sais pas s'il vaut la peine de s'attarder sur cette question. Vous semblez très avisé et vous avez représenté les sénateurs dans cette décision. N'y aurait-il pas quelque manœuvre politicienne derrière tout cela? Où se trouve l'intégrité dans tout cela? Je suis étonnée par toute l'attention que l'on accorde à cela aujourd'hui.

M. Hartt : Afin que tous les conflits d'intérêts soient bien connus, sachez que j'ai rédigé un article en 2002 pour le C.D. Howe Institute qui servi de base à l'argument voulant que la Charte garantisse aux Canadiens un accès aux soins de santé offerts par le gouvernement, dans des délais raisonnables. Ce dossier s'est retrouvé devant les tribunaux, mais cela avait débuté au Québec, et il a été cité non seulement par les sénateurs dans le rapport du comité mais aussi dans tous les mémoires soumis à la Cour suprême, celui de l'Association médicale canadienne, ceux des différentes cliniques de la Colombie-Britannique et ceux des deux parties qui avaient entamé cette poursuite.

Je suis à l'origine de ce raisonnement et je ne suis pas ici pour encenser les sénateurs, mais plutôt pour encenser mon article, le C.D. Howe Institute, l'action brillante du Comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie, et la sagesse de la Cour suprême.

Senator Banks: I will revert to the second question raised by Senator Murray in respect of parliamentary scrutiny of substantial spending, a large part of which is from parliamentary appropriations, not just from the proceeds of estates to which Senator Murray referred.

The Financial Administration Act, which created the Canada Council, specifically excludes the Canada Council from section 17, which is the intrusive kind of audit in which the Auditor General may determine whether there is value for money.

The Auditor General is the auditor of record for the Canada Council but that is to determine that the books are in order. However, the Auditor General, in that and other cases such as some foundations, does not make a determination as to whether the money was spent on other than the general intent outlined, perhaps similar to the content of this bill. There is no specific application made to Parliament or elsewhere with respect to the policies, which change from time to time, of Canada Council's spending. Part of the reason behind that is the thinking in respect of matters to do with the arts, their adjudication and that of the Social Sciences Humanities Research Council and the Canadian Foundation Institute that decisions are better made by persons other than politicians, even other than bureaucrats. Do you agree with that premise?

Mr. Hartt: Absolutely, senator. The arm's length independence of granting councils and agencies is important. Imagine, after some of the scandals witnessed recently, if we were to find that a ballet dancer received a grant to study because she worked for a candidate of a certain party? That would be terrible.

I hope that you are not suggesting that it is precedence so we should have an environmental council, a post-secondary council, a housing council and a foreign aid council, all of which would have independent granting authority. This spending is of a completely different nature.

The Chairman: Mr. Hartt and Mr. Poschmann, I thank you for taking time from your schedules in the middle of a sunny July day to help us in our deliberations on this difficult and important budget bill.

The committee adjourned.

OTTAWA, Tuesday, July 12, 2005

The Standing Senate Committee on National Finance, to which was referred Bill C-48, to authorize the Minister of Finance to make certain payments, met this day at 2 p.m. to give clause-by-clause consideration to the bill.

Senator Donald H. Oliver (*Chairman*) in the chair.

Le sénateur Banks : Je vais revenir sur la deuxième question du sénateur Murray à propos de l'examen du Parlement des dépenses importantes effectuées, en grande partie, grâce à des crédits parlementaires et pas uniquement grâce à des héritages dont le sénateur Murray a parlé.

La Loi sur l'administration financière, qui a créé le Conseil des arts du Canada, exclut spécifiquement ce conseil des dispositions de l'article 17 qui autorisent la conduite de vérifications poussées grâce auxquelles la Vérificatrice générale peut déterminer si les fonds ont été judicieusement utilisés.

La vérificatrice générale vérifie les dossiers du Conseil des arts du Canada, mais uniquement pour déterminer si les livres sont en bon ordre. Toutefois, la vérificatrice générale, dans ce cas et dans d'autres, comme avec certaines fondations, n'est pas appelée à déterminer si les sommes qu'on lui confie ont été dépensées autrement qu'aux fins générales énoncées, un peu à la façon dont le précise ce projet de loi. Les politiques de dépense du Conseil des arts du Canada, qui peuvent évoluer, ne font pas l'objet de demandes particulières au Parlement ou ailleurs. Cela tient en partie à la façon dont on évolue dans le domaine des arts, à l'adjudication des fonds et à la façon dont fonctionne le Conseil de recherches en sciences humaines de même que l'Institut des fondations du Canada qui estiment que ces personnes sont mieux placées que des politiciens ou même des bureaucrates pour prendre ce genre de décision. N'êtes-vous pas d'accord avec ce raisonnement?

M. Hartt : Tout à fait, sénateur. L'indépendance des conseils subventionnaires et des organismes est très importante. Imaginez, après les scandales auxquels il nous a été donné d'assister récemment, que nous découvriions qu'une ballerine a reçu une subvention après avoir travaillé pour le candidat d'un parti? Ce serait terrible.

En revanche, j'espère que vous n'êtes pas en train de me dire qu'il faut y voir un précédent et qu'il faudrait créer un conseil de l'environnement, un conseil de l'enseignement postsecondaire, un conseil du logement et un conseil de l'aide à l'étranger qui seraient tous des conseils subventionnaires indépendants. Le genre de dépenses dont il est question ici est de nature complètement différente.

Le président : Je vous remercie, messieurs Hartt et Poschmann, d'avoir trouvé un peu de temps par une chaude journée du mois de juillet pour venir nous aider dans nos délibérations sur ce projet de loi délicat et important.

La séance est levée.

OTTAWA, le mardi 12 juillet 2005

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales, saisi du projet de loi C-48, Loi autorisant le ministre des Finances à faire certains versements, se réunit aujourd'hui à 14 heures pour faire l'étude article par article dudit projet de loi.

Le sénateur Donald H. Oliver (*président*) occupe le fauteuil.

[English]

The Chairman: Honourable senators, I would like to resume the hearings we started earlier today. Our first witnesses are from Human Resources and Skills Development Canada. I would like to extend an extremely warm welcome to Ms. Flumian, with whom I had lunch last week. She is the Deputy Minister of Labour, Associate Deputy Minister of HRSDC and Associate Deputy Minister of Social Development Canada, and wears other hats as well.

Also present today is Ms. Kolk, the Associate Assistant Deputy Minister of Housing and Homeless, and Mr. Smith, Vice-President, Assisted Housing.

As is the practice of this committee, we would like you to make your presentation and, following that, honourable senators will have a few questions about Bill C-48 and your presentation in relation thereto. You now have the floor, and I welcome all of you.

Ms. Maryantonett Flumian, Deputy Minister of Labour, Associate Deputy Minister of HRSDC and Associate Deputy Minister of SDC, Human Resources and Skills Development Canada: Thank you, honourable senators. First, I would like to offer the regrets of the minister, Mr. Joe Fontana, who would have loved to have been here. The alternative is that he is at his mother's funeral today. Nevertheless, bringing his greetings, I am here to discuss housing and homelessness components of Bill C-48.

As you know, \$1.6 billion is slated to be used to address affordable housing and homelessness issues in Canada, including Aboriginal housing. This funding will help many Canadians in bringing us closer to the goal of safe, affordable housing for Canadians in need.

[Translation]

Having a home matters to Canadians, and it also matters to the government. It is a foundation from which we can develop and grow as individuals and it's at the centre of our future as a country.

[English]

We live in a country where most Canadians are very well housed, where about 80 per cent of our citizens enjoy good housing conditions — affordable, uncrowded and in excellent repair. However, many Canadians — about 1.7 million of them — are without safe and affordable housing, and some are at risk of becoming homeless. That figure of 80 per cent means little to the men, women and children who are still living in poor housing conditions. More needs to be done, and this \$1.6 billion is a way to accelerate that process.

The Minister of Housing is making great efforts to see housing and homelessness issues on a continuum along which we find various needs from emergency shelter at one end and transitional assisted housing, affordable housing and other types of housing at the other market end.

[Traduction]

Le président : Honorables sénateurs, je voudrais reprendre les audiences que nous avons entamées plus tôt aujourd'hui. Nos premiers témoins sont de Ressources humaines et Développement des compétences Canada. Je voudrais donc souhaiter la bienvenue à Mme Flumian, avec qui j'ai déjeuné la semaine dernière. Elle est sous-ministre du Travail, sous-ministre déléguée de RHDCC et sous-ministre déléguée de Développement social Canada, et a également d'autres responsabilités.

Nous accueillons également Mme Kolk, sous-ministre adjointe déléguée, Logement et sans-abri, et M. Smith, vice-président, Aide au logement.

Conformément à notre pratique, nous vous invitons maintenant à faire des remarques liminaires, et par la suite, les honorables sénateurs auront des questions à vous poser au sujet du projet de loi C-48 et votre exposé à ce sujet. Je vous cède donc la parole, et je souhaite la bienvenue à vous tous.

Mme Maryantonett Flumian, sous-ministre du Travail, sous-ministre déléguée de RHDCC et sous-ministre déléguée de DSC, Ressources humaines et Développement des compétences Canada : Merci, honorables sénateurs. Je voudrais tout d'abord présenter les excuses du ministre, M. Joe Fontana, qui aurait voulu être présent aujourd'hui, mais a été empêché. Le fait est qu'il assiste aujourd'hui aux obsèques de sa mère. Mais il vous salue, et je suis donc là à sa place pour discuter des éléments du projet de loi C-48 qui concerne le logement et les sans-abri.

Comme vous le savez, nous prévoyons d'utiliser 1,6 milliard de dollars pour régler les questions relatives au logement abordable et à l'itinérance au Canada, notamment de logements pour les Autochtones. Cette somme nous permettra d'aider de nombreux Canadiens et Canadiennes et de nous rapprocher de notre but qui consiste à fournir un logement sécuritaire et abordable aux personnes dans le besoin.

[Français]

Pour la population canadienne, avoir un toit constitue une préoccupation fondamentale. Il s'agit d'un point de départ duquel nous pouvons grandir et évoluer en tant qu'individus et cet aspect est au cœur de notre avenir en tant que pays.

[Traduction]

Je suis fier d'habiter dans un pays où la plupart des citoyens sont bien logés. En effet, environ 80 p. 100 des Canadiens vivent dans de bonnes conditions : leur logement est abordable, d'une grandeur acceptable et en bon état. Cependant, de nombreux Canadiens, soit environ 1,7 million, ne disposent pas d'un logement sécuritaire et abordable et, malheureusement, risquent de devenir sans-abri. D'autres mesures s'imposent, et la somme de 1,6 milliard de dollars que prévoit ce projet de loi permettra d'accélérer ce processus.

Le ministre du Logement déploie beaucoup d'efforts pour traiter les questions du logement et de l'itinérance dans un continuum qui permet d'offrir divers services, du refuge d'urgence au logement abordable, en passant par le logement de transition et le logement supervisé, et d'autres types de logement encore.

[Translation]

The Canadians we find along this continuum have many faces: our youth, new Canadians, single mothers and women fleeing violence, seniors, persons with disabilities, and Aboriginal peoples — all with various needs.

People become homeless or at high-risk of homelessness for a variety of reasons, many of which are complex, with social and economic dimensions to consider, and many jurisdictions to coordinate. Some fall into a downward spiral from job loss, others because of alcohol and/or drug addiction. Many have mental health problems and no supportive housing exists for them. Another unfortunate reality is that of family violence.

And there are also repeated incidences of youth who travel from smaller rural communities to large urban centres, but who don't have the resources they need to succeed.

[English]

No matter what the reason, homelessness and affordable housing are issues that require concerted, sustained, collective action. As Minister Fontana is fond of saying, having a stable place to live is the fundamental building block for success in almost every other area of life — education, health, the overall environment and the economy. It is a worthy investment.

The Government of Canada has a responsibility to provide housing and homelessness solutions for its citizens. Canadians expect the federal government to be a key player in this regard. By engaging our partners, communities, other levels of government, non-governmental organizations, the not-for-profit sector and the private sector, the government hopes to help build better lives and stronger communities, and increase the overall chances of those individuals for success in life.

Already there is a strong foundation to build on. Success has been achieved in towns and cities across Canada under our existing programs, such as the Supporting Communities Partnership Initiative, or SCPI, the Residential Rehabilitation Assistance Program, or RRAP, and the Affordable Housing Initiative, which have shown us how to bring together partners from different sectors to find housing and homelessness solutions for Canadians. All these initiatives demonstrate how we are making a positive difference in the everyday lives of Canadians, and that the government is moving forward on the promise to ensure that all Canadians have access to safe and affordable housing.

[Français]

Les Canadiens et les Canadiennes, qui ont besoin de ce type de services, ont différents visages. On trouve des jeunes, de nouveaux immigrants, des mères sans conjoint et des femmes qui fuient la violence, ainsi que des aînés, des personnes handicapées et des Autochtones. Toutes ces personnes ont des besoins très variés.

Il y a de nombreuses raisons pour lesquelles les personnes deviennent sans-abri ou se trouvent dans une situation à risque, dont la plupart sont complexes. Nous devons prendre en considération les dimensions sociales et économiques, de même que les nombreux champs de compétence. Certains sont pris au piège du cercle vicieux de la pauvreté après la perte de leur emploi; pour d'autres, cette situation malheureuse est liée à un problème d'alcoolisme ou de toxicomanie. Ils sont nombreux à avoir des problèmes de santé mentale et aucun logement assorti de services de soutien n'est prévu pour eux. La violence familiale est une autre triste réalité qui les touche.

On voit également de nombreux cas de jeunes qui partent de petites localités rurales pour aller vers de grands centres urbains mais qui n'ont pas les ressources nécessaires pour réussir.

[Traduction]

Peu importe la raison, l'itinérance et le manque de logements abordables sont des problèmes qui appellent une solution collective. Comme le ministre Fontana le répète souvent, habiter dans un endroit stable constitue la pierre angulaire qui détermine la réussite dans presque tous les autres aspects de la vie : éducation, santé, environnement et économie. C'est un investissement qui en vaut la peine.

Le gouvernement du Canada doit fournir des solutions en matière de logement et d'itinérance pour nos citoyens. Et les Canadiens s'attendent à ce que le gouvernement fédéral joue effectivement un rôle majeur dans ce domaine. C'est pourquoi, en suscitant la collaboration de tous nos partenaires — collectivités, gouvernements, organisations non gouvernementales et secteurs à but non lucratif et privé — nous espérons pouvoir améliorer le quotidien des citoyens et bâtir des collectivités plus solides.

Déjà, notre travail dans ce dossier prend appui sur une bonne base. Les succès obtenus dans les grandes et petites villes du Canada dans le cadre de nos programmes en place, notamment l'Initiative de partenariats en action communautaire (IPAC), le Programme d'aide à la remise en état des logements (PAREL) et l'Initiative en matière de logement abordable, ont démontré notre capacité à amener des partenaires de différents secteurs à collaborer et à trouver des solutions en matière de logement et d'itinérance pour la population canadienne. Toutes ces initiatives témoignent de la différence positive que nous apportons dans le quotidien des Canadiens et démontrent que le gouvernement prend les moyens pour tenir sa promesse, qui consiste à faire en sorte que tous nos citoyens aient accès à un logement abordable et sécuritaire.

[Translation]

In addition to federal investments, the partnerships we have forged through the National Homelessness Initiative have leveraged substantial resources from other sources; over \$1 billion since 1999.

And even more funds have been leveraged through the Affordable Housing Initiative. While the proposed \$1.6 billion for affordable housing will require matching funds from other levels of government, it is our hope that we can continue to leverage additional dollars to make our investments go farther.

[English]

These achievements of the Government of Canada's housing and homelessness programs provided the basis upon which we decided to seek further input from Canadians on the elements of a new housing policy, known as the New Canadian Housing Framework. This framework will serve as our plan for our investments. It will recognize the housing needs of all Canadians along a continuum of need and opportunity. It will be built on the collaboration and successes that we have achieved so far.

Starting last December, we began consultations in 13 communities across Canada and held five expert round tables on issues such as, and including, the social causes of homelessness, horizontal approaches to dealing with these issues where further supports to housing are necessary, the issue of affordability, and increasing and improving the financial tools and instruments to help develop better responses. In this process, we involved parliamentarians, housing experts, service providers and other interested parties, including Aboriginal Canadians.

The consultation provided Canadians with an opportunity to share their views and ideas about our future directions. A few common themes emerged from the various consultations. I would like to take a moment to share some of them with you today because they are shaping our spending plans for the \$1.6 billion.

[Translation]

Many presentations from communities emphasized support for a locally based approach, with a flexible toolkit of programs and services that can be adapted to meet local needs.

[English]

We heard that there are challenges with the capacity of the not-for-profit sector to deliver projects and meet the administrative and accountability requirements of our existing programs. Also, service providers who work with homeless people across the

[Français]

En plus des investissements du gouvernement fédéral, les partenariats que nous avons établis par l'initiative nationale pour les sans-abri nous ont permis de tirer partie d'importantes contributions d'autres sources, soit plus d'un milliard de dollars depuis 1999.

L'initiative en matière de logement abordable nous a permis d'obtenir encore plus de fonds. Bien que la somme proposée de 1,6 milliard de dollars pour le logement abordable ne dépende pas d'un financement de contrepartie provenant d'autres ordres de gouvernement, nous espérons pouvoir continuer de tirer partie de fonds additionnels afin que nos investissements atteignent des résultats encore plus appréciables.

[Traduction]

Les réalisations enregistrées dans le cadre des programmes du gouvernement du Canada en matière de logement et consacrés aux sans-abri constituent le fondement à partir duquel nous avons décidé de susciter la collaboration des Canadiens quant aux éléments qui permettront d'élaborer une nouvelle politique sur le logement. Il s'agit du nouveau Cadre de référence en matière de logement au Canada. Ce cadre nous permettra d'orienter nos nouveaux investissements. Il tiendra compte des besoins en matière de logement de toute la population canadienne par rapport au continuum de services et il s'appuiera sur la collaboration et les succès que nous avons connus jusqu'à maintenant.

Depuis décembre dernier, nous avons tenu des consultations dans 13 collectivités du Canada et nous avons organisé cinq tables rondes d'experts sur des sujets comme les causes sociales de l'itinérance, les approches horizontales là où d'autres mesures de soutien au logement sont nécessaires, l'abordabilité, de même que la multiplication et l'amélioration des outils et instruments financiers qui permettront de définir de meilleures mesures d'intervention. Nous avons amené les parlementaires, les experts en logement, les fournisseurs de services, et les Canadiens, notamment les Autochtones, à prendre part à cette initiative.

Les consultations ont permis aux Canadiens d'exprimer leurs points de vue et leurs idées et j'aimerais vous faire part aujourd'hui de certains thèmes communs qui sont ressortis de ces consultations, étant donné qu'ils contribuent à orienter nos plans de dépenses relativement au montant de 1,6 milliard de dollars que prévoit le projet de loi.

[Français]

De nombreuses présentations effectuées par les collectivités portaient sur la nécessité d'adopter une approche locale et de disposer d'un éventail de programmes et de services pouvant être adaptés afin de répondre aux besoins locaux.

[Traduction]

Nous avons été informés du fait que le secteur à but non lucratif connaît des difficultés pour ce qui est de réaliser les projets et de respecter les exigences en matière d'administration et de responsabilisation des programmes actuellement en vigueur. En

country stress the need to combine housing with support services for those with mental illness, addiction problems or physical disabilities to find and maintain stable housing.

The housing framework that we are building with our partners will serve as a guide for the federal government to make strategic use of allocated resources, including the funding derived from Bill C-48. For example, it is our intention to use some of the \$1.6 billion toward a transformation of the Aboriginal housing system to support both on- and off-reserve Aboriginal Canadians. In the past several months we have become deeply engaged in policy development on Aboriginal housing within the context of the Canada-Aboriginal Peoples round table process. First there were progressive discussions that took place at the housing sectoral session held by Minister Fontana in November. These were followed by the Aboriginal policy retreat on May 31. This is an exciting process that does have historic ramifications. This is a system that has been designed, and will be delivered, by Aboriginal Canadians.

We also continue to work with other government departments and Aboriginal stakeholders on an ongoing basis to develop this transformative approach to Aboriginal housing. It is important to link our housing efforts to economic development and labour training opportunities in order to maximize impact and benefit. We are working towards deliverables to be announced at the first ministers' meeting this fall.

[Translation]

Another priority is to focus on neighbourhood revitalization initiatives and community-capacity building in places that face bigger challenges, like Vancouver's Downtown Eastside, Toronto's Regent Park, Regina North-Central, and across Atlantic Canada, where the housing stock is the oldest in North America.

All the while, we will continue to seek new partnerships with various sectors to tackle our common housing challenges and to meet the needs of vulnerable Canadians. Our commitment to a new Canadian Housing Framework is about developing a smarter, long-term vision of where our country is headed. If we are to build sustainable, vibrant communities, we must develop policies that support the principles of sustainable development and inclusion. The new Canadian Housing Framework builds on our current housing homelessness initiatives, helping us to identify and fill gaps in the housing continuum.

outre, les fournisseurs de services, qui travaillent auprès des sans-abri dans tout le Canada, ont souligné la nécessité de combiner les services liés au logement avec des services de soutien pour les personnes souffrant de maladies mentales, de problèmes de toxicomanie ou d'incapacités physiques, afin de les aider à trouver et à conserver un logement stable.

Le Cadre de référence en matière de logement que nous élaborons de concert avec nos partenaires permettra au gouvernement fédéral d'utiliser de manière stratégique les ressources affectées, notamment les fonds découlant du projet de loi C-48. Par exemple, nous avons l'intention d'utiliser une partie du 1,6 milliard de dollars pour transformer le système relatif au logement des Autochtones afin de soutenir les Autochtones qui habitent dans les réserves et en dehors. Au cours des derniers mois, nous nous sommes beaucoup consacrés à l'élaboration de politiques en matière de logement autochtone dans le cadre de la Table ronde Canada-Autochtones. Dans un premier temps, des discussions fructueuses ont eu lieu lors de la séance de suivi sur le logement dirigée par le ministre Fontana en novembre; puis une journée de réflexion sur les politiques autochtones s'est tenue le 31 mai. C'est un processus très intéressant qui a des conséquences historiques. Il s'agit d'un système que des Canadiens d'origine autochtone sont en train d'élaborer et qui sera mis en oeuvre par eux.

Nous continuons de travailler régulièrement avec d'autres ministères et des intervenants autochtones pour mettre au point une approche transformative en matière de logement autochtone. Il est important de relier notre travail dans le domaine du logement aux possibilités de développement économique et de formation de la main-d'oeuvre afin de maximiser les effets positifs et les avantages. Nous travaillons en vue d'atteindre des objectifs qui seront annoncés lors de la réunion des premiers ministres, qui aura lieu à l'automne.

[Français]

Parmi nos priorités, nous souhaitons également nous concentrer sur les initiatives de revitalisation des quartiers, le renforcement des capacités communautaires dans les localités qui sont aux prises avec les défis les plus importants, comme le Downtown Eastside de Vancouver, le Regent Park à Toronto, le centre-nord de Regina et le Canada atlantique où les logements sont les plus anciens en Amérique du Nord.

Ce qui est encore plus important, c'est que nous devons continuer à créer de nouveaux partenariats avec divers secteurs afin d'affronter les enjeux communs liés au logement et à répondre aux besoins des Canadiens et des Canadiennes qui sont vulnérables. Avec le nouveau cadre national en matière de logement, nous visons à élaborer une vision stratégique et à long terme pour ce qui est de l'orientation de notre pays dans ce domaine. Si nous souhaitons bâtir des collectivités durables et dynamiques, nous devons élaborer des politiques qui appuient le principe de développement durable et d'inclusion. Le nouveau cadre national en matière de logement prend appui sur nos initiatives actuelles liées au logement et à l'itinérance, ce qui nous permettra de relever les lacunes dans les services relatifs au logement et de les combler.

[English]

Oversight is also a key consideration of our approach. You can rest assured that we have a solid basis with which to work. We will follow all the applicable laws, regulations and policies, including all of the Financial Administration Act and Treasury Board guidelines, in shaping our new programming. These laws, regulations and policies are already used to guide all of our existing programs, administered both by the National Secretariat on Homelessness and by the Canada Mortgage and Housing Corporation, and they will continue to be followed and strengthened in our future initiatives. We take those commitments seriously.

In closing, I should like to reiterate that the \$1.6 billion for affordable housing in Bill C-48 will go a long way towards supporting targeted revitalization projects and increasing our partnering model to link together our network of partners involving housing and homelessness issues. The proposed funding will also be the basis for the development of a transformative approach to Aboriginal housing that will promote both market-based approaches and respond to those who are the most in need.

[Translation]

As a country, we are indeed blessed and should be proud that our citizens are among the best housed in the world. But we must remain active and continue to work together to make housing available to everyone. Having a safe place to come home to is important, and we are committed to addressing homelessness and delivering on housing for all Canadians.

[English]

Mr. Chairman, my colleagues and I are happy to take any questions you may have. Thank you for the opportunity to make this presentation.

The Chairman: Thank you for that presentation. As you indicated in your remarks, this bill authorizes, for affordable housing including housing for Aboriginal Canadians, an amount not exceeding \$1.6 billion. You told us that you certainly intend to follow all the rules and laws for the Financial Administration Act and the Treasury Board guidelines. I would like to know specifically, given this legislation, what you have done so far to prepare for your Treasury Board presentation, and what you have done by way of preparing documents outlining specifically how and where this money will be spent on the three types of initiatives that you enumerated in your presentation. In other words, how far along is the preparation of the documents that will need to go to Treasury Board before you can get your approval?

[Traduction]

Le suivi et la surveillance constituent un élément clé de notre approche. Vous pouvez être assurés que notre travail prend appui sur une base solide. Nous respecterons l'ensemble des lois, des règlements et des politiques en vigueur, dont la Loi sur la gestion des finances publiques et les lignes directrices du Conseil du Trésor. Nous observons déjà ces lois, règlements et politiques pour orienter les programmes en place qui sont gérés par le Secrétariat national pour les sans-abri et la Société canadienne d'hypothèques et de logement, et nous continuerons de nous y conformer pour les initiatives futures. Nous prenons ces engagements très au sérieux.

Pour terminer, j'aimerais mentionner de nouveau que la somme de 1,6 milliard de dollars prévue pour le logement abordable dans le projet de loi C-48 contribuera grandement à appuyer les projets de revitalisation ciblés et à renforcer notre modèle de partenariat, de façon à bâtir un réseau de partenaires qui sont concernés par les dossiers relatifs au logement et à l'itinérance. Les fonds proposés permettront également d'élaborer une approche de transformation pour ce qui est des questions de logement chez les Autochtones, ce qui favorisera l'adoption d'approches axées sur le marché et permettra d'offrir des services aux personnes qui sont les plus démunies.

[Français]

Les citoyens de notre pays sont vraiment choyés et nous devons être fiers du fait qu'ils comptent parmi les mieux logés au monde. Cependant, nous devons poursuivre notre travail pour que chacun d'entre eux ait accès au logement. Il est important de vivre dans un endroit sécuritaire et nous sommes résolus à nous attaquer au problème de l'itinérance et à fournir aux Canadiens des services relatifs au logement tel que promis.

[Traduction]

Monsieur le président, mes collègues et moi sommes à votre disposition pour répondre à vos questions. Merci de m'avoir donné l'occasion de faire ces questions remarques liminaires.

Le président : Je vous remercie pour cet exposé. Comme vous venez de l'indiquer, ce projet de loi prévoit, pour les fins du logement abordable, et notamment les logements pour les Autochtones, l'engagement d'une somme qui ne doit dépasser 1,6 milliard de dollars. Vous nous avez dit que vous avez parfaitement l'intention de suivre toutes les règles et toutes les lois, y compris la Loi sur la gestion des finances publiques et les lignes directrices du Conseil du Trésor. J'aimerais savoir, par rapport à ce projet de loi, ce que vous avez fait jusqu'à présent en ce qui concerne la préparation de votre présentation au Conseil du Trésor, et dans quelle mesure vous avez préparé des documents qui indiquent clairement de quelle façon la somme en question sera utilisée pour les trois types d'initiatives dont vous avez parlé dans votre exposé. Autrement dit, le travail de préparation des documents qui devront être soumis à l'examen du Conseil du Trésor avant que vous ne puissiez faire approuver les dépenses est-il bien avancé?

Ms. Flumian: I will begin and then turn to my colleagues for more specific details.

Mr. Fontana launched consultations on the national housing framework last December. We concluded those consultations in the late winter and have begun to shape some of the way forward in terms of various aspects of that agreement. I will have both Ms. Kolk and Mr. Smith speak to some of the specific items.

At the same time, we have also been working specifically on the items having to do with Aboriginal housing. In both those cases, our thinking is well advanced. We will be going into the cabinet process early in the fall to conclude the specific directions based on the options that we will be putting forward as to where the government will want to go. As soon as some of those decisions are taken, we are well positioned to be able to act.

I will now turn to Ms. Kolk to speak to the nature of our consultations on homelessness and housing and also on the Aboriginal round tables, and Mr. Smith will speak to where CMHC has been in this process, and the various tools and instruments they are looking at rolling out.

Ms. Bayla Kolk, Associate Assistant Deputy Minister, Housing and Homelessness, Human Resources and Skills Development Canada: As Ms. Flumian said in her remarks, and in answer to you, we had extensive consultations across the country at the community level, and led by Minister Fontana. It was compelling that these consultations reflected this outlook across the continuum. We had everyone talking to us, from those at the far end of the continuum dealing with emergency shelters and people on the streets, up through those who have experience on longer term sustainable solutions, assisted and supported housing, right up through to the marketplace. We were pleased that some entrepreneurs from Toronto, Vancouver and other places were present and had thought about the possibilities of investing in affordable housing, and particularly in mobilizing more private sector support as part of our partnership.

We have taken the results of the consultations, written reports and gone back to stakeholders, to try to take the best of the ideas, to see how we could roll out some compelling initiatives within the time frame that was set before us — and then along came the \$1.6 billion. As we thought about it, we wanted to ensure a big private sector involvement here. We looked at some of the big projects across the country, such as Regent's Park in Toronto and the downtown east side in Vancouver, and pondered how to mobilize partners to do more than emergency shelters and revitalize neighbourhoods.

Mme Flumian : Je vais commencer, et je vais demander ensuite à mes collègues de vous donner d'autres détails.

M. Fontana a lancé les consultations sur le Cadre de référence en matière de logement en décembre dernier. Nous avons terminé les consultations vers la fin de l'hiver et nous avons commencé à définir les mesures qu'il faudra prendre dans les mois qui viennent pour donner suite à certains éléments de l'accord qui a été conclu. Je vais demander à Mme Kolk et à M. Smith de vous donner d'autres détails à ce sujet.

En même temps, nous préparons tout particulièrement les mesures touchant le logement des Autochtones. Dans ces deux cas, notre réflexion est bien avancée. Nous comptons soumettre des propositions au Cabinet au début de l'automne en vue d'arrêter l'orientation précise que nous prendrons en fonction des différentes options qui auront été soumises à l'examen du gouvernement. Dès que ces décisions auront été prises, nous serons bien positionnés pour agir.

Je vais maintenant demander à Mme Kolk de vous parler de la nature de nos consultations au sujet de l'itinérance et le logement, ainsi que des tables rondes autochtones, et ensuite M. Smith vous expliquera où en est la SCHL dans tout ce processus et les différents outils et instruments que cette dernière compte créer.

Mme Bayla Kolk, sous-ministre adjointe déléguée, Logement et sans-abri, Ressources humaines et Développement des compétences Canada : Comme Mme Flumian vous l'a dit dans son exposé, et en réponse à vos questions, nous avons tenu des consultations dans toutes les régions du pays au niveau communautaire, consultations qui étaient dirigées par le ministre Fontana. Le fait que la même perspective soit ressortie de ces consultations était tout à fait convaincant. Tout le monde nous a parlé, c'est-à-dire des gens représentant tous les éléments de la gamme des services actuellement assurés : ceux qui s'occupent des abris d'urgence et des gens qui vivent dans la rue, d'autres qui ont de l'expérience de solutions durables à plus long terme, les responsables de programmes d'aide au logement et de logements subventionnés, et même des représentants du marché du logement. Nous étions très contents que certains entrepreneurs de Toronto, de Vancouver et d'autres villes aient été présents et aient réfléchi à la possibilité d'investir dans la construction de logements abordables et surtout de mobiliser les entreprises privées pour les faire adhérer à notre partenariat.

En nous fondant sur les résultats des consultations et les rapports écrits, nous nous sommes adressés de nouveau aux intervenants clés, ayant retenu les idées les plus intéressantes, pour voir comment nous pourrions prendre un certain nombre d'initiatives intéressantes dans le délai qui avait été fixé — et là tout d'un coup il y a eu l'octroi de 1,6 milliard de dollars. En y songeant, nous nous sommes dit qu'il faudrait s'assurer de la participation du secteur privé. Nous avons donc examiné un certain nombre de grands projets d'un bout à l'autre du pays, tels que Regent's Park à Toronto et celui du centre-ville est de Vancouver, en nous demandant comment nous pourrions mobiliser nos partenaires pour aller au-delà de la solution des abris d'urgence pour vraiment redynamiser les quartiers.

The Chairman: In terms of Regent's Park, which you referred to, what kind of documentation or preparation have you made for a presentation to Treasury Board for approval to spend some of this \$1.6 billion?

Ms. Kolk: We must take it to cabinet committee before we get to Treasury Board. We have been to cabinet committee with presentations that give design and outlook. We were recently there with the go-ahead to talk to provinces and territories, and that begins this week. That will lead us to a cabinet presentation on issues that document the plans around Regent's Park, the outlook there for mixed income approaches rather than stigmatization and "ghettoization." We are now looking at appearing before cabinet committee by September or October, and then after that, the Treasury Board submission will roll out the implementation, and that should be in the following months, by early winter.

The Chairman: Mr. Smith, did you want to add something?

Mr. Bill Smith, Vice-President, Assisted Housing, Human Resources and Skills Development Canada: I can make a few comments on CMHC's involvement. We were also part of these discussions. I was asked to comment on tools and instruments. CMHC's focus has generally been on the housing supply and housing finance tools, so part of the work that we have done in preparation is to meet as our management committee and sketch out the full range of potential interventions that might make sense on the part of government. We presented those to our board and had discussions with them around the end of May, and are coming back again with the longer-term ideas.

The first piece would be that we do have a menu of potential selections in the hopper, both with our board and through the ministry for consideration, and they focus primarily on those two areas. The housing supply area would range all the way from actual building and conversion to some of the rent supplement initiatives that are being talked about or are under way under the affordable housing initiative.

On the accountability and control side, the best example I could give of preparing for a cabinet committee meeting and Treasury Board is probably in regard to Aboriginal housing. We have actually drafted an accountability framework which deals with not just putting the supply in place but tests around making it last, tests around transferring responsibility for ensuring that the housing serves people well for many years, First Nations and other Aboriginal housing.

Le président : S'agissant de Regent's Park, dont vous venez de parler, quelle documentation avez-vous rédigée ou quelle préparation avez-vous faite en vue de la présentation au Conseil du Trésor qui vous permettra de faire autoriser l'engagement d'une partie de ce 1,6 milliard de dollars?

Mme Kolk : Nous devons présenter notre proposition au comité du Cabinet approprié avant de nous adresser au Conseil du Trésor. Nous avons déjà soumis à l'examen du comité du Cabinet un certain nombre de propositions concernant la conception et la finalité des mesures qui seront envisagées. Nous nous sommes récemment présentés devant ce dernier pour obtenir l'autorisation d'en discuter avec les provinces et territoires, et ces discussions débiteront cette semaine. Ensuite nous ferons notre présentation au Cabinet sur ce qui est prévu pour le projet de Regent's Park, c'est-à-dire des logements s'adressant à des familles ayant différents niveaux de revenu, plutôt qu'un projet qui aura pour résultat de stigmatiser et de ghettoïser les résidents. Nous envisageons donc de comparaître devant le comité du Cabinet en septembre ou octobre, et ensuite notre présentation au Conseil du Trésor définira le plan de mise en oeuvre qui devrait être lancé dans les mois qui suivent, soit au début de l'hiver.

Le président : Monsieur Smith, voulez-vous ajouter quelque chose?

M. Bill Smith, vice-président, Aide au logement, Ressources humaines et Développement des compétences Canada : Je pourrais vous donner certains détails au sujet de la participation de la SCHL. Nous avons également participé à ces discussions. On m'a demandé de vous parler d'outils et d'instruments. Jusqu'à présent, la SCHL s'est surtout appliquée à fournir des outils d'offre et de financement des logements, et donc dans le cadre de notre préparation, le comité de direction s'est réuni pour discuter de toute la gamme des interventions potentielles qui pourraient intéresser le gouvernement. Nous les avons présentés à notre conseil et en avons discuté avec ce dernier vers la fin mai, et nous comptons revenir plus tard pour lui parler de projets à plus long terme.

Premièrement, il est prévu que nous ayons une série de propositions que nous puissions soumettre à l'examen à la fois de notre conseil et du ministère, et ces propositions concerneront principalement ces deux domaines. S'agissant d'offres de logement, il pourrait s'agir de la construction de logements et de la conversion d'initiatives de suppléments de loyer qui sont envisagées ou qui sont déjà en vigueur en vertu de l'Initiative en matière de logement abordable.

S'agissant de responsabilisation et de contrôle, le meilleur exemple que je puisse vous citer concernant notre préparation pour la réunion du comité du Cabinet et la présentation au Conseil du Trésor est celui du logement des Autochtones. Nous avons effectivement élaboré un cadre de responsabilisation qui touche l'offre actuelle en prévoyant certains critères pour garantir sa viabilité à long terme; il s'agit entre autres de critères relatifs au transfert des responsabilités et ce en vue de nous assurer que les logements en question continuent de répondre aux besoins des membres des Premières nations et d'autres Autochtones pendant de nombreuses années.

The Chairman: What percentage of the \$1.6 billion would be for the Aboriginal component?

Mr. Smith: I defer to Ms. Flumian.

Ms. Flumian: It has not been finalized, but it will be a significant chunk of the \$1.6 billion.

Senator Stratton: I have travelled to the northern regions and to reserves for 40-odd years, and it does not seem to me as though the state of housing for Aboriginals has changed. It seems that no matter what governments do, the status does not change. There is a constant need and requirement that cannot be, or does not get, fulfilled. Is there an answer to this problem, or will we simply have to continue to deal with this situation?

Ms. Flumian: If I may, I would answer that question in two fashions. Bill C-48 does speak to some of the most immediate needs. As you are well aware, \$295 million was set aside, \$200 million to be spent in the next two years to deal with the most immediate needs in terms of facilitating new construction. CMHC is putting up \$83 million to facilitate the construction of about 4,400 new, non-profit housing units. In addition, CMHC will facilitate, through another \$20 million investment, the renovation of about 1,100 existing units, for a total of \$103 million. The Department of Indian Affairs and Northern Development will continue part of the funding for an additional construction of about 2,000 new housing units. That is intended to deal with some of the most immediate needs.

Part of what we are working on collectively in the area of Aboriginal housing is to distinguish what we can do for market-based approaches from those that are truly needs-based. The view would be that in some fashion the approaches that we are working on with all parties involved in the Aboriginal discussions would allow us to treat equity in the same fashion that other middle-class Canadians are able to treat their equity. As well, these approaches would allow us, without going through elaborate legislative changes, to find the proxies, working with financial institutions and other partners, that would put conditions in place, in some cases on-reserve, to facilitate the creation of a more market-based approach to housing. That would leave governments to deal with the more needs-based on- and off-reserve issues.

Many of the approaches that we are trying to develop through this continuum of need in the national housing framework is based on market models. That is further enhanced by the fact that if you could put some of those conditions in place, then governments would not have to work alone in dealing with some of these issues. If you could put some of these market conditions in place such that financing would be easier to acquire,

Le président : Et quel pourcentage du montant de 1,6 milliard de dollars sera affecté au logement des Autochtones?

M. Smith : Je vais permettre à Mme Flumian de vous répondre.

Mme Flumian : Cela n'a pas encore été déterminé de façon définitive, mais je peux vous garantir qu'il s'agira d'une portion importante de ce 1,6 milliard de dollars.

Le sénateur Stratton : Voilà 40 et quelques années que je visite les régions du Nord et les réserves autochtones, et je n'ai vraiment pas l'impression que l'état des logements autochtones ait vraiment changé. On dirait que quoi que fassent les gouvernements, la situation reste inchangée. On dirait qu'il y a constamment des besoins qui ne peuvent être satisfaits, ou disons qui ne sont pas satisfaits. Y a-t-il une solution, ou faudra-t-il simplement continuer à composer avec la situation actuelle?

Mme Flumian : Si vous permettez, j'aurais deux éléments de réponse à votre question. Le projet de loi C-48 permettra de répondre aux besoins les plus immédiats. Comme vous le savez certainement, 295 millions de dollars ont été réservés, dont 200 millions devront être utilisés au cours des deux prochaines années pour répondre aux besoins les plus immédiats en facilitant la construction de nouveaux logements. La SCHL engagera une dépense de 83 millions de dollars pour faciliter la construction d'environ 4 400 nouvelles unités de logement à but non lucratif. De plus, la SCHL facilitera, grâce à un autre investissement de 20 millions de dollars, la rénovation d'environ 1 100 unités qui sont déjà en service, ce qui fait en tout un investissement de 103 millions de dollars. Le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien assurera, lui aussi, un certain financement, pour permettre la construction d'environ 2 000 nouvelles unités additionnelles de logement. Voilà qui devrait permettre de répondre aux besoins les plus immédiats.

Dans le domaine du logement des Autochtones, nous cherchons également à démarquer les approches axées sur le marché de celles qui sont vraiment axées sur les besoins. Ainsi, selon les propositions que nous préparons de concert avec tous les intervenants qui participent aux discussions avec les Autochtones, il serait possible de traiter l'avoir propre de la même manière que pour d'autres Canadiens de la classe moyenne. De plus, cette approche nous permettrait, sans avoir à apporter de nombreux changements à la loi, de trouver des mandataires, de concert avec les institutions financières et d'autres partenaires, qui détermineraient les conditions à prévoir, dans certains cas, pour les Autochtones dans la réserve, afin de faciliter la création d'une approche de logement davantage axée sur le marché. Ainsi les gouvernements pourraient se concentrer sur l'élaboration de solutions pour les Autochtones vivant dans la réserve et en dehors, où une approche axée sur les besoins s'impose.

Bon nombre des démarches que nous essayons de définir en fonction du continuum de besoins du Cadre de référence en matière de logement sont fondées sur des modèles de marché. C'est d'autant plus positif en ce sens que si l'on arrive à établir ces conditions, les gouvernements n'auraient plus à régler les problèmes qui se présentent tout seuls. S'il était possible de créer des conditions de marché de sorte que le financement soit

then we could leverage not only the best that government can bring but also individual investments, investments by banks and other financial institutions, and potential investments by some pension funds. Creating some of those market conditions might make those investments possible. In northern and Aboriginal communities, the needs are great.

Senator Stratton: Do you know the supply requirement numbers? Could you relate those to the committee? I heard that numbers on a stopgap measure are in the area of 3,550 units, with 2,000 of those for Aboriginals. I heard about this process of a privatized approach, but you have not told me how you will close that gap in the sense of reducing the numbers to an acceptable level for Aboriginals or others in those homes, and for us.

Mr. Smith: I have a couple of comments on that. The on-reserve shortfall is about 20,000 units. The combined production, in terms of unit supply, of Indian and Northern Affairs and CMHC has been about 2,200 units. I have to look up the extent to which this gap is growing but the short-term, three-year intervention made through the \$295 million will produce 4,400 units. That estimated amount over the next two years is designed to stop the backlog from growing, which is growing largely because of the demographics of First Nations people. Off-reserve, the numbers are more difficult to ascertain, certainly by identity group. However, we could develop those figures and give you our best estimates later, if you wish.

Senator Stratton: I would be interested in knowing those numbers. When you are dealing with reserve shortfalls of 20,000 units and an interim stopgap of only 4,400, do you know what the on-reserve demand is annually? Will this stop-gap measure at least keep us current over the next two years, or where will it put the numbers?

Mr. Smith: Yes, the 4,400 units would keep us current and a bit more, although I would need to look up the percentage. I believe that it is about 2,000 per year.

Senator Stratton: The demand is 2,000 per year? The core would remain at 20,000 units based on that information?

Mr. Smith: We should be able to reduce that a bit over the next two years.

Senator Stratton: If you are to offer these people opportunities to own their homes, then you will need to afford them the timing options. They would want to know how long they would have to

plus facile à obtenir, nous pourrions profiter non seulement de tout ce que peut apporter le gouvernement, mais aussi d'investissements individuels, d'investissements par les banques et les autres institutions financières, et d'investissements potentiels de la part de certaines caisses de retraite. La création de conditions de marché pourrait effectivement rendre possibles de tels investissements. Dans les collectivités du Nord et autochtones, les besoins sont très importants.

Le sénateur Stratton : Savez-vous combien d'unités sont requises? Pourriez-vous donner ces chiffres au comité? J'ai entendu dire qu'en ce qui concerne les besoins les plus urgents, il faut quelque 3 550 unités, dont 2 000 pour les Autochtones. J'ai entendu parler de cette approche de privatisation, mais vous ne m'avez pas dit comment vous comptez combler les lacunes actuelles, de sorte que le nombre soit jugé acceptable par les Autochtones, d'autres qui vivent dans ces logements, et nous-mêmes.

M. Smith : J'ai quelques observations à faire à ce sujet. La pénurie actuelle de logements dans les réserves correspond à environ 20 000 unités. L'offre d'unités combinées, c'est-à-dire celles relevant du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien et de la SCHL, est de l'ordre de 2 200 unités. Il faudrait que je vérifie pour déterminer dans quelle mesure l'écart se creuse, mais je peux vous dire que les interventions prévues dans l'immédiat, soit pour une période de trois ans, grâce aux 295 millions de dollars qui sont affectés à cette fin permettra de produire 4 400 unités. Cet investissement au cours des deux prochaines années a pour objet d'empêcher que l'arriéré continue à augmenter, l'augmentation actuelle étant surtout due au profil démographique des membres des Premières nations. En dehors des réserves, il est plus difficile de déterminer les besoins, notamment en fonction des différents groupes concernés. Mais nous pourrions préparer ces chiffres et vous faire parvenir nos estimations par la suite, si vous voulez.

Le sénateur Stratton : J'aimerais bien connaître les chiffres. Vous nous parlez d'une pénurie d'environ 20 000 unités et d'une mesure d'urgence qui permettra d'en construire seulement 4 400; mais connaissez-vous la demande de logements dans les réserves chaque année? Ces mesures d'urgence permettront-elles au moins de répondre aux besoins actuels au cours des deux prochaines années, et quelle sera l'incidence de ces mesures sur les chiffres?

M. Smith : Oui, les 4 400 unités nous permettront de répondre aux besoins actuels et même un peu plus, mais il faudra que je vérifie le pourcentage précis. Je pense que c'est environ 2 000 par année.

Le sénateur Stratton : La demande correspond à 2 000 unités par année? Et le nombre de base resterait à 20 000 unités d'après ce que vous venez de dire?

M. Smith : Nous devrions être à même de réduire ce nombre un petit peu au cours des deux prochaines années.

Le sénateur Stratton : Si vous comptez offrir à ces personnes la possibilité d'être propriétaires de leur propre maison, il faudra que vous soyez en mesure de leur dire à quel moment ce sera

wait, whether it be two years or 10 years. I would like to hear more about that if you could send us the information.

Ms. Flumian: The gap will be 6,400 houses in that two-year period. In addition to the 6,400 houses, we will add 5,400 serviced lots and renovate about 1,500 homes. We need to think of the two departments, because we are talking about on- and off-reserve for Aboriginals.

Senator, the heart of your question is whether we can keep up and whether we are doing it in the right way. The short answer is that everyone thinks we are not, and therefore we are trying to deal with the immediate need. Hence, we have the commitment in Bill C-43 for a two-year time frame.

Working with Aboriginal groups, we are looking at a dedicated effort to changing some of these programs, while keeping the best of what works and understanding that part of the issue is money and part of it is the ownership issues associated with it. We have looked at many models, one of which was unveiled by the British government a while ago on building equity in the area of social housing. We are exploring models tried in other countries to figure out the best way to proceed. Dollars are finite but priorities can continue, so it is important to determine how to leverage the funding to provide additional monies and introduce more players in order to help build a sense of ownership and attachment to these homes. The process is more complicated than the financial instruments we have at play. That is why we are trying to develop a way to work with Aboriginal groups that not only takes into account their needs but also starts to position them for running their own housing system.

Senator Stratton: It has been a long time coming, and it took the New Democratic Party to make it happen.

Ms. Flumian: We have been working on it for a long time, senator.

Senator Tkachuk: You used the figure of 80 per cent, and you said that 1.7 million people are without safe and affordable housing. Of that group, how many of them are defined as Aboriginal Canadians?

Ms. Flumian: I do not have the number off the top of my head, but perhaps as we speak —

Mr. Smith: We have it by group. I do not have it overall, and I do not have it here at the moment. It varies dramatically by location.

possible. Elles voudront savoir combien de temps elles devront attendre, que ce soit deux ans ou dix ans. J'aimerais bien en savoir plus long et je vous remercie donc de bien vouloir nous faire parvenir cette information.

Mme Flumian : L'écart sera de 6 400 maisons au cours de cette période de deux ans. En plus des 6 400 maisons, nous ajouterons quelque 5 400 terrains aménagés et nous assurerons la rénovation d'environ 1 500 maisons. Il faut tenir compte de l'action des deux ministères, puisque nous parlons d'Autochtones vivant dans la réserve et en dehors.

Sénateur, votre question concerne en réalité la mesure dans laquelle nous pourrions faire face à la demande et l'opportunité des mesures prévues. La réponse succincte à votre question est que tout le monde estime qu'il nous sera impossible de faire face à la demande, et par conséquent nous nous efforçons pour l'instant à répondre aux besoins immédiats. Par conséquent, l'engagement du projet de loi C-43 s'étend sur deux ans.

De concert avec les groupes autochtones, nous nous efforçons de modifier certains programmes, en retenant les meilleurs éléments de ces programmes, et sachant que le problème est en partie un problème d'argent et en partie un problème de propriété. Nous avons examiné de nombreux modèles, dont celui dévoilé par le gouvernement britannique il y a quelque temps, et qui prévoit la possibilité pour ceux qui vivent dans les logements sociaux d'y investir des fonds propres. Nous explorons aussi des modèles qui ont été appliqués dans d'autres pays en vue de déterminer quelle est la meilleure solution. Nos ressources financières sont limitées mais les priorités resteront les mêmes, et par conséquent, il importe de voir ce que nous pouvons faire pour multiplier les sources de financement, de façon à avoir accès à des crédits supplémentaires et à faire participer plus de joueurs pour que les personnes qui vivent dans ces maisons aient l'impression que ces maisons leur appartiennent et pour qu'elles y soient vraiment attachées. Le processus est donc plus compliqué, par rapport aux instruments financiers que nous avons à notre disposition. Voilà pourquoi nous essayons de trouver une façon de travailler avec les groupes autochtones de façon à tenir compte de leurs besoins tout en essayant de bien les positionner, afin qu'ils puissent administrer leur propre système de logement.

Le sénateur Stratton : Nous attendons depuis fort longtemps ce genre d'initiative, et il a fallu l'intervention du Nouveau Parti démocratique pour qu'elle se concrétise.

Mme Flumian : Nous y travaillons depuis longtemps, sénateur.

Le sénateur Tkachuk : Vous avez parlé de 80 p. 100, en disant que 1,7 million de personnes n'ont pas de logement sécuritaire et abordable. Sur ce nombre, combien sont des Canadiens autochtones, selon la définition officielle?

Mme Flumian : Au pied levé je ne peux pas vous donner le chiffre exact, mais peut-être pourrions-nous...

M. Smith : Nous avons les chiffres pour les différents groupes. Je n'ai pas de chiffre global, et je n'ai pas non plus ce chiffre sous les yeux. Cela varie énormément d'un endroit à l'autre.

Senator Tkachuk: I am asking on the basis of the 80 per cent: of the 1.7 million, I want to know how many of those are Aboriginal Canadians.

Ms. Flumian: I do not have that information to hand. We will get it to you. If anyone has the number, please volunteer it.

Senator Tkachuk: Will that number guide the \$1.6 billion?

Ms. Flumian: The distribution of it, yes it will. Many of our Aboriginal Canadians are those who are the most in need, and I think you will see that reflected when the numbers are finalized.

Senator Tkachuk: When you say "poor housing conditions," are you talking about housing, or is it housing rentals as well?

Ms. Flumian: Correct. That is why we speak of a continuum.

Senator Tkachuk: What is defined as a poor housing condition? What qualifies it? How do you get the numbers?

Ms. Flumian: The overall number of 1.7 million Canadians in need are people who are spending more than 30 per cent of their disposable incomes on housing; many Canadians are spending 50 per cent of their disposable incomes on housing.

Senator Tkachuk: What does that mean? It means they could have a nice place, but perhaps be short of food or whatever.

Ms. Flumian: It is slightly unlikely, but yes.

Mr. Smith: The measure is a little technical.

Senator Tkachuk: I am asking for the measure. You are spending the money on housing. I want to make sure that that is the right place to spend it.

Mr. Smith: There are 1.7 million Canadian households in what we call core housing need. Core housing need involves three things: it involves the condition of the housing — does it need serious repair or not? Is it big enough for the people who live there, following the national occupancy standards? The primary condition is the one Ms. Flumian mentioned, whether that particular household could meet their housing needs in adequate and suitable accommodation, spending 30 per cent of their income in that locality. It is a measure that is developed from the census information every couple of years. Therefore, the three things are: is it affordable at the 30 per cent level of your gross income? Is it big enough — then the national occupancy standards go into all kinds of details of how many people can sleep in a room and at what age — and does it require major repairs?

Le sénateur Tkachuk : Ma question concerne les 80 p. 100 : sur les 1,7 million de personnes que vous avez mentionnées, combien sont des Canadiens autochtones?

Mme Flumian : Je n'ai pas cette information avec moi. Nous allons vous la faire parvenir. Si parmi mes collaborateurs, il y a quelqu'un qui connaît le chiffre, je l'invite à nous le donner.

Le sénateur Tkachuk : Et ce chiffre servira-t-il de guide pour l'octroi du 1,6 milliard de dollars?

Mme Flumian : Pour la distribution des crédits, oui. Bon nombre des Canadiens autochtones qui relèvent de notre responsabilité sont ceux qui sont les plus nécessiteux, et je crois que les chiffres définitifs traduiront cette réalité.

Le sénateur Tkachuk : Quand vous parlez de « mauvaises conditions de logement », parlez-vous des maisons ou est-ce que cela comprend aussi les logements locatifs?

Mme Flumian : Oui. C'est pour cette raison que nous parlons d'un continuum.

Le sénateur Tkachuk : Et quelle est votre définition de « mauvaises conditions de logement »? Comment les déterminez-vous? Et comment obtenez-vous vos chiffres?

Mme Flumian : Le chiffre global de 1,7 million de Canadiens qui ont besoin de bons logements correspond au nombre de personnes qui consacrent plus de 30 p. 100 de leur revenu disponible à l'habitation. Le fait est que bon nombre de Canadiens consacrent 50 p. 100 de leur revenu disponible à l'habitation.

Le sénateur Tkachuk : Qu'est-ce que cela veut dire? Cela veut dire, je suppose, qu'ils pourraient avoir un bon logement, mais à ce moment-là ils n'auraient pas assez à manger, ou quelque chose du genre.

Mme Flumian : C'est un peu improbable, mais c'est possible.

M. Smith : C'est une mesure plutôt technique.

Le sénateur Tkachuk : Je vous demande sur quoi repose cette mesure. Vous engagez des dépenses pour le logement. Je voudrais m'assurer que c'est bien là qu'il convient d'engager ces dépenses.

M. Smith : Il y a 1,7 million de ménages canadiens qui ont un besoin impérieux de logement. Cette catégorie de besoins est fonction de trois choses : la condition de leur logement — a-t-il besoin de réparations importantes ou non? Est-il assez grand pour le nombre de personnes qui y vivent, selon les normes nationales d'occupation? La condition principale est celle mentionnée par Mme Flumian, à savoir dans quelle mesure le ménage concerné a les moyens de vivre dans un logement suffisant et approprié en y consacrant 30 p. 100 de son revenu dans la localité concernée. C'est une mesure élaborée à partir des données de recensement tous les deux ans environs. Donc, les trois éléments sont les suivants : le logement est-il abordable et le ménage peut-il se permettre d'y consacrer 30 p. 100 de son revenu brut? Est-il assez grand — et les normes nationales d'occupation comportent toutes sortes de détails, y compris le nombre de personnes qui peuvent dormir dans une chambre et à quel âge — et troisièmement, a-t-il besoin de réparations importantes?

Senator Tkachuk: Ten years ago, what was that figure? Was it higher or lower?

Mr. Smith: It went down in the last five years, and I do have that somewhere here. In 1996, it was 17.9 per cent; in 2001, it had gone down to 15.8 per cent.

Senator Tkachuk: What was it in 1996?

Mr. Smith: It was 17.9 per cent of Canadian households; now it is down to 15.8 per cent in 2001.

Senator Tkachuk: After \$2 billion a year for 12 years — about \$22 billion — that has been the result?

Mr. Smith: The \$2 billion a year largely would not figure in that number, because that number is mainly people who have been looked after by it. When Ms. Flumian talks about 20 per cent of Canadians, and I talk about the 1.7 million households or 14 per cent of households that are in core housing need, there are a chunk of people who are looked after now in our investments in social housing. Our estimate is that about 630,000 households receive a subsidy from that \$2 billion now. To a large extent, because of that subsidy, those people have been removed from core housing need, and what remains are largely others.

Senator Tkachuk: Are you saying that almost half the people of Canada cannot afford a house? What are we talking about here?

Mr. Smith: We are saying that fourteen per cent of Canadians are at that standard, at the 30 per cent level, or with those other factors.

Ms. Flumian: Over 80 per cent of Canadians are extremely well housed.

Senator Tkachuk: That is a very positive spin on the situation.

Ms. Flumian: That is the way I actually said it.

Senator Tkachuk: After \$22 billion, one would hope so. The leader of the NDP, Mr. Layton, has talked about homeless people. Actually, on this \$1.6 billion, he focuses on homeless people.

In the housing program itself, is there a special program for those who are homeless? If so, what kind of a program is that, and what percentage of this 80 per cent are people without any homes at all; that are what would be considered homeless?

Ms. Kolk: Under our programming we have a large program called the Supporting Communities Partnership Initiative, which was started in 1999. It exists presently in 61 communities. These communities have largely focused on new emergency shelters. We can say that approximately 4,000 new emergency shelter beds

Le sénateur Tkachuk : Il y a dix ans, quel était le nombre? Était-il plus élevé ou moins élevé?

M. Smith : Il a baissé au cours des cinq dernières années... j'ai cette information quelque part dans mes documents. En 1996, c'était 17,9 p. 100; en 2001, la proportion avait baissé à 15,8 p. 100.

Le sénateur Tkachuk : C'était quoi en 1996?

M. Smith : C'était 17,9 p. 100 des ménages canadiens; maintenant, c'est-à-dire en 2001, c'était 15,8 p. 100.

Le sénateur Tkachuk : Donc, après un investissement de 2 milliards de dollars au cours des 12 dernières années — soit environ 22 milliards de dollars — c'est ça le résultat que vous avez obtenu?

M. Smith : Les 2 milliards de dollars ne sont pas vraiment compris dans ce chiffre, parce que ce chiffre concerne surtout les personnes dont les besoins ont été satisfaits grâce à cet investissement. Quand Mme Flumian parle des 20 p. 100 des Canadiens, ou quand je vous parle des 1,7 million ou 14 p. 100 des ménages qui ont un besoin impérieux de logement, eh bien, il faut se rendre compte qu'il y a une certaine proportion de personnes qui sont déjà prises en charge grâce aux investissements que nous avons faits dans les logements sociaux. Selon nos estimations, environ 630 000 ménages reçoivent actuellement une subvention grâce à ce financement de 2 milliards de dollars. C'est en bonne partie grâce à ces subventions que ces personnes ne sont plus dans la catégorie des gens qui ont un besoin impérieux de logement, et ce qui reste donc, ce sont les autres.

Le sénateur Tkachuk : Êtes-vous en train de me dire que presque la moitié des habitants du Canada n'ont pas les moyens de se payer un logement? De quoi parle-t-on?

M. Smith : Nous vous disons que 14 p. 100 des Canadiens correspondent à cette norme, c'est-à-dire aux 30 p. 100 ou à ces autres facteurs.

Mme Flumian : Plus de 80 p. 100 des Canadiens ont de très bonnes conditions de logement.

Le sénateur Tkachuk : Je dirais que c'est une interprétation très positive de la situation actuelle.

Mme Flumian : C'est justement cela que j'ai dit.

Le sénateur Tkachuk : On peut d'ailleurs espérer qu'il en soit ainsi, après un investissement de 22 milliards de dollars. Le chef du NPD, M. Layton, a parlé des sans-abri. En fait, il voudrait que ce 1,6 milliard de dollars profite surtout aux sans-abri.

Dans le cadre du programme de logement proprement, y a-t-il une composante spéciale qui concerne les sans-abri? Et dans l'affirmative, de quel genre de programme s'agit-il, et quel pourcentage de ces 80 p. 100 n'ont pas de logement du tout et peuvent donc être considérés comme des sans-abri?

Mme Kolk : Notre programmation comprend un programme important intitulé Initiative de partenariats en action communautaire, qui a été mis sur pied en 1999. Ce programme est actuellement en vigueur dans 61 collectivités. La grande priorité de ces collectivités a été l'établissement de nouveaux

have been created across the country. Hundreds of new housing projects that are of assisted and transitional supportive housing have been created.

It is hard to quantify the homeless. Since 1999, we have built a database that we call HIFIS, the Homeless Individuals and Family Information Service. We have provided the emergency shelters with information technology so that we can collect information about who are the homeless, what are their problems, is this an income affordability issue, is this about mental health, about drug addiction, about alienated youth? As you can imagine, it is about all of the above, but the collection of the information is in order for us to get a better idea of the proportionality and thereby target our programs to them.

The idea of the Supporting Communities Partnership Initiative is that it has federal leadership but it is up to the communities to mobilize their non-profit sector, their private sector partners, those who know how to provide social services and take a holistic approach to helping the individual who finds himself or herself in a shelter, and to make sure that that individual does not adopt that as a way of life, and get them into drug counselling and labour market training. It has been the cornerstone of our homelessness initiative to have this program in 61 communities. That program is up for renewal next year. As part of our efforts in going to cabinet this fall, we will be proposing how to make that programming even more effective. The primary focus will be getting people out of the shelters and into longer-term affordable housing.

Senator Tkachuk: What is the housing budget now for this fiscal year? Is it \$200 million?

Mr. Smith: There is approximately \$2 billion of appropriations that go to CMHC. I am not sure what the —

Ms. Flumian: That is on the CMHC side. What do we spend on the homelessness side?

Ms. Kolk: We are now at \$400 million over three years, in our current phase of this homelessness initiative.

Ms. Flumian: As I mentioned earlier, Indian and Northern Affairs does spend money for housing on-reserve.

Senator Tkachuk: We have the \$2 billion plus the \$400 million over three years, plus whatever is spent on the Aboriginal housing.

refuges d'urgence. Nous pouvons donc affirmer qu'environ 4 000 lits dans de nouveaux abris d'urgence ont été créés d'un bout à l'autre du Canada. De plus, des centaines de nouveaux projets d'habitation ont été créés, et là il s'agit d'initiatives d'aide au logement, de logements de transition, et de logements avec services de soutien.

Il est difficile de déterminer le nombre de sans-abri. Depuis 1999, nous avons une base de données que nous appelons la SISA, soit le Système d'information sur les personnes et les familles sans abri. Nous avons eu recours aux technologies de l'information pour installer ce système dans les refuges d'urgence, pour être en mesure de rassembler des données sur les personnes qui sont sans abri, la nature de leurs problèmes — c'est-à-dire, est-ce un problème de moyens insuffisants, de santé mentale, de toxicomanie, ou de jeunesse marginale? Comme vous pouvez l'imaginer, tous ces problèmes sont présents, mais si nous avons voulu rassembler ces renseignements, c'est pour avoir une meilleure idée de la proportion de personnes qui vivent ainsi afin que nos programmes puissent mieux les cibler.

L'Initiative de partenariats en action communautaire repose sur le principe selon lequel le gouvernement fédéral a un rôle de chef de file à jouer dans ce domaine, mais que c'est aux collectivités de mobiliser leur secteur à but non lucratif, leurs partenaires du secteur privé, et ceux qui savent assurer des services sociaux à la population, d'adopter une approche holistique en ce qui concerne l'aide qu'il faut fournir aux personnes se trouvant dans un refuge, et de s'assurer que ces personnes n'en font pas un mode de vie et qu'elles peuvent accéder à des services de counseling en matière de toxicomanie et à des programmes de formation professionnelle. La pierre angulaire de notre initiative destinée aux sans-abri a été la mise en oeuvre du programme dans 61 collectivités. Ce programme devra être renouvelé l'année prochaine. Dans ce que nous allons proposer au Cabinet dès l'automne, nous présenterons certaines mesures visant à rendre ce programme encore plus efficace. Il s'agira surtout de faire sortir les gens des abris et de leur donner des logements abordables qu'ils peuvent garder à long terme.

Le sénateur Tkachuk : Quel est le budget du programme de logement pour l'exercice en cours? Est-ce 200 millions de dollars?

M. Smith : Des crédits d'environ 2 milliards de dollars sont affectés à la SCHL. Je ne suis pas sûr...

Mme Flumian : Oui, ça c'est du côté de la SCHL. Mais combien dépensons-nous pour les programmes destinés aux sans-abri?

Mme Kolk : Pour la phase actuelle de l'Initiative destinée aux sans-abri, il est prévu que nous dépensions 400 millions de dollars sur trois ans.

Mme Flumian : Comme je vous le disais tout à l'heure, le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien a des crédits pour le logement dans les réserves.

Le sénateur Tkachuk : Donc, nous avons les 2 milliards de dollars, plus les 400 millions de dollars sur trois ans, plus ce qui est consacré au logement des Autochtones.

Mr. Smith: Indian Affairs and CMHC together spend roughly \$260 million a year on-reserve. I believe we are about \$130 million of that. CMHC spending, though, is long-term subsidy to repay loans for putting housing in place, to a large extent. Therefore, you will not see the same amount every year; it is spread over a lot of years.

Senator Tkachuk: Plus you will get a new \$800 million per year for the next two years, providing that the budget surplus is there, is that not correct? On top of this, we will have \$800 million per year.

Ms. Flumian: I do not know that there has yet been any determination made on how that money will flow, or what amounts will flow. It will not necessarily be evenly divided over two fiscal years. It will depend on the size of surplus, as you are aware.

Senator Tkachuk: Then, over how many fiscal years will it be?

Ms. Flumian: It will be over two, but we do not know if it will be an even split; that is my point. That is why we are developing and designing flexible uses for these instruments.

Senator Tkachuk: Mr. Fontana talked about compressing the five years into two years. Senator Carstairs also said in the chamber that five years' worth of money will be compressed over two years. Therefore, it is not really an increase in money; it will just flow faster.

Ms. Flumian: It is an increase. This \$1.6 billion is an increase.

Senator Tkachuk: All the budget numbers you have now will be the same. They will not be compressed. According to Mr. Fontana and Senator Carstairs, those five-year numbers will be compressed into two years.

Senator Eggleton: That is a matter of interpretation.

Senator Tkachuk: Why do you not read it?

Senator Eggleton: I have read it. You are distorting it.

Senator Tkachuk: I am? Do you want me to read it again into the record? Would you like to be the witness here? Why not ask the questions after I finish, and then you can clarify it?

Senator Eggleton: Do not distort it, then.

M. Smith : Ensemble le ministère des Affaires indiennes et la SCHL consacrent environ 260 millions de dollars par an au logement dans les réserves. Pour nous, c'est environ 130 millions de dollars par rapport à ce moment. Par contre, une bonne partie des dépenses engagées par la SCHL prennent la forme de subventions à long terme permettant de rembourser des prêts obtenus pour construire des logements. Par conséquent, vous ne verrez pas le même montant chaque année; c'est réparti sur un grand nombre d'années.

Le sénateur Tkachuk : En plus il y aura les 800 millions de dollars par an pour les deux prochaines années, à condition que l'excédent budgétaire soit suffisant. C'est bien ça? En plus de ces sommes-là, nous aurons aussi les 800 millions de dollars par an.

Mme Flumian : Je ne sais pas s'il a encore été décidé comment l'argent en question sera affecté, ni combien sera affecté. L'affectation ne sera pas nécessairement la même pour chacun des deux exercices financiers. Tout dépendra de l'importance de l'excédent, comme vous le savez.

Le sénateur Tkachuk : Dans ce cas, sur combien d'exercices financiers l'argent sera-t-il affecté?

Mme Flumian : Ce sera sur deux exercices, mais nous ne savons pas si ce sera une somme égale pour chacun des deux exercices; c'est ça que j'essaie de vous dire. Voilà pourquoi nous prévoyons des utilisations souples pour ces différents instruments.

Le sénateur Tkachuk : M. Fontana a dit que les crédits prévus pour cinq ans seraient versés sur une période de deux ans. Le sénateur Carstairs a dit la même chose à la Chambre, à savoir que cinq ans de crédits seront payés sur deux ans. Donc, la somme n'est pas plus importante en réalité; elle sera engagée sur une base accélérée, c'est tout.

Mme Flumian : Si, c'est une somme plus importante. Le montant de 1,6 milliard de dollars correspond à une augmentation.

Le sénateur Tkachuk : Tous les chiffres budgétaires que vous avez maintenant seront les mêmes. Ils ne sont donc pas comprimés. Mais selon M. Fontana et le sénateur Carstairs, les sommes prévues pour cinq ans seront payées sur une base accélérée, soit en deux ans.

Le sénateur Eggleton : C'est une question d'interprétation.

Le sénateur Tkachuk : Vous n'avez qu'à le lire vous-même, n'est-ce pas?

Le sénateur Eggleton : Je l'ai déjà lu. Ce qui vous dites est une déformation.

Le sénateur Tkachuk : Ah, bon? Voulez-vous que je le relise à haute voix pour les fins du compte rendu? Peut-être préférez-vous vous asseoir à la place du témoin? Pourquoi ne pas poser vos questions quand j'aurai fini, et vous pourrez à ce moment-là obtenir des éclaircissements?

Le sénateur Eggleton : Je demande simplement de ne pas déformer la réalité.

Senator Tkachuk: I am not distorting it. I am telling you what Mr. Fontana told the house committee, and what Senator Carstairs told the chamber. The five-year budget will be compressed over two years. She made a big point of saying that. You were there. What did she say?

Senator Eggleton: Read the context.

Ms. Flumian: I can only say that the numbers that we cited are actual expenditures on an annual basis. The \$1.6 billion is new money for us, over and above the budget numbers we have given you. Since I have heard Mr. Fontana before, I suspect — although I am not sure what your reference is, but if it helps the discussion — that he may have been referring to a campaign commitment and a platform commitment which was expressed over five years and now has been compressed into the two years proposed in Bill C-48.

Senator Tkachuk: Perhaps we could table Mr. Fontana's comments into the committee reports, because he does not say that in his comments.

Senator Eggleton: Do you want to compare notes?

Senator Tkachuk: I have it here.

Senator Eggleton: I would be happy to help educate the senator.

The Chairman: I will come back to you. Senator Murray is next.

Senator Murray: It is nice to see you again, Ms. Flumian.

Ms. Flumian: Likewise, senator.

Senator Murray: I think the last time we met at a committee, you were here with respect to the firearms registry.

Ms. Flumian: I get all the best files in government, sir. Before that, there was the closing of the fisheries.

Senator Murray: You are a trooper. I am far from as well informed as I should be about the housing activity of the federal government, but here we have, all of a sudden, a potential windfall for federal housing activity of \$1.6 billion. Already you have your budgets and your programs and so forth. When this windfall suddenly materializes, what do you do? I heard your statement. What I got out of it is, "Well, we are going to do what we are doing, except more of it. We will do better with it." In the course of the conversation here, I am reminded that there is still a Minister of State for Homelessness, is there not?

Le sénateur Tkachuk : Je ne déforme rien du tout. Je vous dis simplement ce que M. Fontana a annoncé devant le comité de la Chambre, et ce que le sénateur Carstairs a annoncé au Sénat. Le budget prévu sur cinq ans sera comprimé de façon à ce que les dépenses soient engagées sur deux ans. Elle a beaucoup insisté là-dessus. Vous étiez présent. Qu'a-t-elle dit au juste?

Le sénateur Eggleton : Rappelez-vous le contexte.

Mme Flumian : Tout ce que je peux vous dire, c'est que les chiffres que nous vous avons cités correspondent à des dépenses réelles sur une base annuelle. Ainsi le montant de 1,6 milliard de dollars correspond à de l'argent frais en ce qui nous concerne, et vient donc s'ajouter aux sommes budgétaires que nous vous avons annoncées. Comme j'ai déjà entendu les propos de M. Fontana à ce sujet, j'ai l'impression — je ne suis pas sûre de savoir exactement de quoi vous parlez, mais ce petit renseignement sera peut-être utile pour les fins de la discussion — qu'il parlait peut-être d'un engagement qui remonte à la campagne électorale et qui faisait partie de la plate-forme de son parti, et que plutôt que d'engager cette somme sur cinq ans, comme le prévoyait la plate-forme, elle sera engagée sur deux ans, comme le propose le projet de loi C-48.

Le sénateur Tkachuk : Peut-être pourrions-nous faire annexer les remarques de M. Fontana au compte rendu du comité, car ce n'est pas ça qu'il a dit.

Le sénateur Eggleton : Voulez-vous qu'on compare nos notes à ce sujet?

Le sénateur Tkachuk : J'ai le document devant moi.

Le sénateur Eggleton : Je me ferais un grand plaisir de bien renseigner le sénateur.

Le président : Je vais vous revenir. C'est maintenant au sénateur Murray.

Le sénateur Murray : Je suis très content de vous revoir, madame Flumian.

Mme Flumian : Pareillement, sénateur.

Le sénateur Murray : Si je ne m'abuse, la dernière fois que nous nous sommes vus en comité, vous étiez là pour parler du registre des armes à feu.

Mme Flumian : On me confie toujours les meilleurs dossiers, vous savez. Avant cela, c'était la fermeture de diverses pêches.

Le sénateur Murray : Vous êtes bien courageuse. Je suis loin d'être aussi bien informé que je devrais l'être en ce qui concerne l'activité du gouvernement fédéral dans le secteur du logement, mais le fait est que là, tout d'un coup, les crédits potentiellement disponibles pour financer l'activité fédérale dans ce secteur ont augmenté de 1,6 milliard de dollars. Vous avez déjà vos budgets, vos programmes, et cetera. Quand vous vous retrouvez tout d'un coup avec ces sommes inattendues, que faites-vous? J'ai entendu ce que vous avez dit. D'après ce que j'ai compris, vous nous dites : « Nous allons continuer à faire ce que nous faisons déjà, sauf que nous allons faire plus. Et nous allons aussi faire mieux. » En écoutant la discussion, je me suis rappelé qu'il existe encore un ministre d'État à l'itinérance, n'est-ce pas?

Ms. Flumian: Mr. Fontana is the minister for all of the above.

Senator Murray: But there is a national secretariat of some kind.

Ms. Flumian: That is Ms. Kolk.

Senator Murray: Are you not the line department?

Ms. Kolk: It is with HRSD, but reporting to Ms. Flumian, who reports to Minister Fontana.

Senator Murray: In his capacity as —?

Ms. Flumian: Minister of Housing and Labour.

Senator Murray: That is not one portfolio, is it?

Ms. Flumian: For him and me, it is, so we have CMHC and we have the homelessness secretariat.

Senator Murray: There is homelessness and there is housing. Indian Affairs has a piece of it?

Ms. Flumian: Correct.

Senator Murray: Then all of a sudden before your very eyes there is \$1.6 billion, and Indian Affairs must be saying, "Let us agree that we will get a certain chunk of this," and you, Ms. Kolk, are saying, "Homelessness will get a certain percentage." Are most of the housing programs delivered through CMHC?

Ms. Flumian: Except for the homelessness ones and the ones at Indian Affairs.

Senator Murray: CMHC will not try to get its piece of the action?

Ms. Flumian: I did not spend a lot of time in my opening remarks on the continuum, but I will spend time now. No doubt one thing that the Prime Minister must have had in mind in styling the portfolio as a new one at the federal level, combining housing and homelessness and making Mr. Fontana responsible for it, was that since the days of program review and the government's decision at that point to essentially exit the housing business directly, except through partnership with the provinces and matching the funding at 50 cents to the dollar, we were asked to step back. That is why, from our standpoint, we will not be spending the \$1.6 in the same old ways, and that is why, from our standpoint, it is not a windfall.

The marching instructions under which we have been operating for the last year or so were to stand back and look at the entire area of housing, not only the federal roles but engaging in discussions with our provincial partners and the not-for-profit

Mme Flumian : M. Fontana est le ministre responsable de toutes ces questions.

Le sénateur Murray : Mais il existe bien un Secrétariat national, n'est-ce pas?

Mme Flumian : C'est la boîte de Mme Kolk.

Le sénateur Murray : N'êtes-vous pas le ministre responsable?

Mme Kolk : RHDC est le ministère responsable, et c'est Mme Flumian, qui relève du ministre Fontana, qui est chargée de ce dossier.

Le sénateur Murray : En sa qualité de...?

Mme Flumian : De ministre du Travail et du Logement.

Le sénateur Murray : Mais je suppose qu'il ne s'agit pas d'un seul portefeuille?

Mme Flumian : Pour lui et pour moi, ça l'est, et nous avons également la SCHL et le Secrétariat national pour les sans-abri.

Le sénateur Murray : Il y a le dossier de l'itinérance, et le dossier du logement. Et le ministère des Affaires indiennes participe aussi?

Mme Flumian : C'est exact.

Le sénateur Murray : Et tout d'un coup vous avez à votre disposition la somme de 1,6 milliard de dollars, et je suppose que le ministère des Affaires indiennes a dû vous dire : « Entendons-nous sur le principe selon lequel nous allons, nous aussi, toucher une certaine proportion de ce financement », et vous, madame Kolk, vous dites : « L'Initiative pour les sans-abri bénéficiera d'un certain pourcentage. » La plupart des programmes d'habitation sont-ils exécutés par la SCHL?

Mme Flumian : Oui, à part ceux destinés aux sans-abri et les programmes du ministère des Affaires indiennes.

Le sénateur Murray : La SCHL ne va-t-elle pas toucher une partie des crédits?

Mme Flumian : Je n'ai pas beaucoup parlé du continuum dans mon exposé, et je voudrais donc vous donner d'autres détails à ce sujet maintenant. Il ne fait aucun doute que le premier ministre, en décidant de créer un nouveau portefeuille au niveau fédéral combinant les dossiers de l'itinérance et du logement et de confier cette responsabilité à M. Fontana, avait à l'esprit l'époque de l'examen des programmes et la décision du gouvernement à ce moment-là de se retirer du secteur du logement, à part dans le contexte d'un partenariat avec les provinces en vertu desquelles le fédéral ne paierait que 50 p. 100 des frais. C'est pour cette raison, en ce qui nous concerne, qu'il ne s'agira absolument pas dépenser ce 1,6 milliard de dollars de la même manière, et c'est aussi pour cette raison, en ce qui nous concerne, qu'il ne s'agit pas simplement d'un montant supplémentaire à consacrer aux programmes déjà en vigueur.

Depuis un an ou deux, nous avons reçu comme instructions d'examiner l'ensemble du secteur du logement, et pas seulement le rôle fédéral, et d'entamer des discussions avec nos partenaires provinciaux, le secteur à but non lucratif et d'autres intervenants

sector and other significant players in the housing market — banks, insurance companies and others out there — to have a look at the whole continuum of housing in this country.

Was it working? Clearly, with over 80 per cent of Canadians being housed in a fashion that most would say, by any measurable standard, is more than adequate, we have a lot to be proud of in this country. However, for that less than 20 per cent at the other end of the continuum, there are significant gaps. There are regional imbalances. Because of the programming that primarily is delivered through CMHC, which is matched with 50-cent dollars, some provinces had capacity issues with how they could deliver on those 50-cent dollars and therefore enjoin them. Under the Affordable Housing Initiative, \$1 billion was set aside for expenditures in affordable housing. Large amounts of it, for some period, went uncommitted and unspent because provinces either did not have the fiscal capacity or did not have housing at the heart of their priority list. Therefore, those dollars were going unspent.

In addition to that, since the homeless issues arose in this country, and we had a separate program for that, all sorts of supports were being provided for emergency shelters. The question is: What happens when a person leaves the emergency shelter and gets on with the rest of his or her life?

Our instructions were to stand back and look at the entire continuum of housing, not from the standpoint of the federal government re-entering every sphere of it but from understanding what the continuum looked like, following discussions with our provincial and territorial colleagues and the other key providers I spoke of to determine if we had the continuum properly understood and if the incentive structures were properly constructed so that we could actually have the right players playing in the right places. Our instructions were then to move forward with what the next generation of programming would look like, in order to be able to help out.

Let me take the case in point of Aboriginal housing for a moment. There is great need, and some would argue not enough focus and attention paid to actually dealing with the problems on their own, and the demographics take us to a place where those needs continue to increase.

Senator Murray: I will come back to that.

Ms. Flumian: There are two players in that field. The Auditor General has already said —

The Chairman: Could I ask that your answers be a little bit compressed? I have four other senators who wish to ask questions, and we have only 10 minutes left.

clés du marché du logement — les banques, les compagnies d'assurances et d'autres encore — en vue de revoir le continuum complet des services et programmes de logement au Canada.

Par exemple, étaient-ils efficaces? Il est clair que, étant donné que plus de 80 p. 100 des Canadiens ont des conditions de logement que la plupart des gens jugeraient plus qu'acceptables, selon toutes les normes mesurables, nous avons tout à fait lieu d'être fiers au Canada. Cependant, pour les 20 p. 100 qui se trouvent à l'autre extrême du continuum, les lacunes sont importantes. Il y a aussi un déséquilibre régional. Comme les programmes sont exécutés surtout par la SCHL, qui participe au financement à raison de 50 p. 100 des coûts, certaines provinces n'avaient pas la même capacité financière, le coût des programmes étant partagé équitablement, et n'ont donc pas pu nécessairement profiter de toutes les possibilités. En vertu de l'Initiative en matière de logement abordable, 1 milliard de dollars a été réservé pour le financement de logement abordable. Mais pendant une certaine période, une bonne partie de ce financement n'a pas été utilisée, soit parce que les provinces n'avaient pas une capacité financière suffisante, soit parce que le logement n'était pas parmi leurs plus grandes priorités. Par conséquent, ces crédits restaient inutilisés.

De plus, depuis que nous avons connu des problèmes d'itinérance au Canada, et qu'un programme distinct a été établi à cette fin, toutes sortes de mesures de soutien étaient en place pour permettre de créer des refuges d'urgence. La question est donc celle-ci : Qu'arrive-t-il quand une personne quitte l'abri d'urgence pour continuer sa vie?

Donc, nous avons reçu comme instructions de prendre du recul et de réexaminer tout le continuum des services de logement, non pas dans l'idée que le gouvernement fédéral devrait redevenir actif dans tous les secteurs, mais plutôt pour bien comprendre les caractéristiques de ce continuum, et ce grâce à nos discussions avec des collègues provinciaux et territoriaux et d'autres intervenants clés dont je vous parlais tout à l'heure; il s'agissait de déterminer si nous avions bien compris le continuum et dans quelle mesure les structures d'incitation étaient bien conçues, pour que nous ayons les bons intervenants au bon endroit. Ensuite nous devons commencer à définir une nouvelle génération de programmes en vue de contribuer à améliorer la situation dans ce domaine.

Permettez-moi de prendre l'exemple du logement des Autochtones. Les besoins sont très importants, et certains diraient que les efforts déployés pour s'attaquer directement aux problèmes n'ont pas été suffisants, et le profil démographique des Autochtones étant ce qu'il est, les besoins continuent à augmenter.

Le sénateur Murray : Je vais y revenir.

Mme Flumian : Il y a deux acteurs dans ce secteur. La vérificatrice générale a déjà dit...

Le président : Pourrais-je vous demander de faire des réponses un peu plus courtes? Quatre autres sénateurs ont demandé la parole, alors qu'il ne nous reste plus que 10 minutes.

Ms. Flumian: I will go quickly to the point of Aboriginal housing. We have been asked by observers, such as the Auditor General for example, why we cannot focus on one window for Aboriginal housing. In order to focus on the one window, we have to understand the needs, and we are talking Aboriginal so we are talking on-reserve and off-reserve. We are talking to the various groups to which this applies, but we have at least three players at the federal level. How might we work to provide programming that is more continuous to them, and for which they might come to one place? How could we manage this in a better fashion so that our response is more nimble for them, and so that they need express their accountability requirements only once, instead of across many programs and issues.

Senator Murray: How does this relate to the \$1.6 billion that you say is not a windfall? You have been tasked with looking at the continuum, as you put it, but they did not provide you with a budget for that purpose.

Ms. Flumian: They told us to do the policy work and come back with our recommendations. Prior to that, the government had made a commitment in its platform for five years' worth of expenditures in the housing field, which approximates the earlier discussion we had on the \$1.6 billion.

Senator Murray: The amount of \$1.6 billion is already part of the government platform?

Ms. Flumian: No. We are distinguishing the commitment made in the government's platform and the commitment being made now in the budget bill to give effect to the platform commitment. We did not have the \$1.6 billion.

Senator Murray: Are you referring to Bill C-48?

Ms. Flumian: Yes. We do not have the \$1.6 billion in our reference levels.

Senator Murray: In that sense, it is not a windfall?

Ms. Flumian: That is correct. One year ago, we had been asked to come forward with new plans and policies.

Senator Murray: Therefore, you know how you will use the \$1.6 billion?

Ms. Flumian: For that, we will go to cabinet in the fall, as we said earlier. We will have conversations with members in the other place, after which we will have the details for senators.

Senator Murray: In respect of off-reserve Aboriginals, what do we have now in place in terms of federal involvement in housing?

Mme Flumian : Permettez-moi de conclure rapidement sur la question du logement des Autochtones. Certains observateurs, entre autres la vérificatrice générale, nous ont demandé pourquoi nous ne pourrions pas créer un guichet unique pour le logement des Autochtones. Mais pour créer un guichet unique, il faut bien comprendre les besoins, et puisque nous parlons des Autochtones, nous parlons nécessairement des Autochtones vivant dans la réserve et hors réserve. Nous en discutons avec les différents groupes concernés, mais le fait est qu'il y a au moins trois acteurs au niveau fédéral. Il s'agit donc de voir comment nous pourrions exécuter des programmes qui leur soient disponibles sur une base plus continue, et auxquels ils pourraient accéder à partir d'un seul guichet? Autrement dit, comment pourrions-nous gérer nos activités de façon à ce que nos interventions soient plus souples et qu'ils soient tenus de remplir les exigences en matière de responsabilisation une seule fois, au lieu d'avoir à le faire à répétition pour de nombreux programmes et dans de nombreux dossiers.

Le sénateur Murray : Quel est le rapport avec ce montant de 1,6 milliard de dollars qui, d'après vous, ne correspond pas à du financement supplémentaire? On vous a demandé d'examiner le continuum, comme vous dites, mais on ne vous a pas fourni un budget à cette fin.

Mme Flumian : On nous a dit de faire l'analyse stratégique et de revenir avec des recommandations. Avant cela, le gouvernement s'était engagé, dans sa plate-forme électorale, à engager des dépenses dans le domaine du logement sur une période de cinq ans, ce qui correspond à ce que nous disions tout à l'heure au sujet du 1,6 milliard de dollars.

Le sénateur Murray : Donc, vous dites que ce montant de 1,6 milliard de dollars faisait déjà partie du programme gouvernementale?

Mme Flumian : Non. Nous faisons une distinction entre l'engagement pris par le gouvernement dans sa plate-forme et l'engagement que reflète le projet de loi budgétaire, qui donne suite à l'engagement qu'on retrouve dans la plate-forme du gouvernement. Nous n'avions pas le 1,6 milliard de dollars.

Le sénateur Murray : Vous parlez du projet de loi C-48?

Mme Flumian : Oui. Notre niveau de référence ne comprenait pas le 1,6 milliard de dollars.

Le sénateur Murray : Et selon vous, ce n'est pas un financement additionnel.

Mme Flumian : Non. Il y a un an, on nous a demandé d'élaborer de nouveaux plans et de nouvelles politiques.

Le sénateur Murray : Dans ce cas, vous savez comment vous allez employer le 1,6 milliard de dollars?

Mme Flumian : Nous allons nous adresser au Cabinet à l'automne, comme je vous l'expliquais tout à l'heure. Nous allons également en discuter avec les sénateurs, après quoi nous pourrions vous fournir tous les détails.

Le sénateur Murray : S'agissant des Autochtones vivant hors réserve, quel est le rôle du gouvernement fédéral dans le secteur du logement?

Mr. Smith: There is little direct involvement, but the government has an urban Aboriginal strategy that includes housing and 14 centres across the country to work with Aboriginals.

Senator Murray: Is that funded by Indian Affairs? Where does it come from? That is a good question.

Ms. Flumian: It is housed across many departments that play a role. The strategy for urban Aboriginal is not to be prescriptive and design only one program. For example, the needs in Regina are very different from the needs elsewhere. In addition, as I say, the program is housed in various departmental budgets. The 14 centres have agreements that cause a series of departments to focus on their specific issue, so that they all dedicate a portion of the funding.

Senator Murray: Surely the provinces are involved in that, and you do not have to go to the provinces to ask?

Ms. Flumian: No. We also work with municipalities and other not-for-profit providers.

Senator Murray: Currently, some housing is provided. Are you thinking of a new program for off-reserve Aboriginal housing?

Ms. Flumian: We would prefer to not be prescriptive in our programming. In other words, we do not want to design a program that tells everyone how it must line up, because the needs are so varied. We prefer to have instruments and tools, as Mr. Smith spoke about earlier. That would allow someone at a local level to fashion programming tailored to the needs of a particular group. We would provide an array of instruments, financing and other important social needs because the house and the roof are only parts of the solution.

Senator Murray: Is that with the provinces?

Ms. Flumian: Yes, and with other not-for-profit groups. We would be happy to come back in the fall and speak to this with greater detail.

Senator Tkachuk: You said that the \$1.6 billion was part of the Liberal Party platform for housing. Was the money in the 2005 budget, tabled in February by the minister, part of the \$1.5 billion?

Ms. Flumian: The only additional monies provided in Bill C-43 were the \$295 million dedicated specifically to Aboriginal housing over a two-year time frame that I spoke to earlier.

Senator Tkachuk: Is that on-reserve?

M. Smith : Le rôle direct du gouvernement est très limité, mais sa stratégie pour les Autochtones vivant en milieu urbain comprend le logement de même que 14 centres d'un bout à l'autre du Canada qui travaillent avec les Autochtones.

Le sénateur Murray : Est-ce financé par le ministère des Affaires indiennes? D'où vient le financement? C'est une bonne question.

Mme Flumian : Les crédits sont répartis entre plusieurs ministères qui jouent un rôle dans ce domaine. La Stratégie pour les Autochtones vivant en milieu urbain n'est pas prescriptive et il n'est donc pas prévu qu'il en résulte un seul programme. Par exemple, les besoins à Regina sont très différents des besoins ailleurs. De plus, plusieurs budgets ministériels permettent d'exécuter ce programme. Les 14 centres en question ont conclu des accords qui font que plusieurs ministères agissent dans le secteur qui les concerne spécifiquement, et tous participent donc au financement.

Le sénateur Murray : Je suppose que les provinces y participent, et que vous n'êtes pas obligés de vous adresser aux provinces pour leur demander de le faire?

Mme Flumian : Non. Nous travaillons aussi avec les municipalités et d'autres fournisseurs à but non lucratif.

Le sénateur Murray : À l'heure actuelle, certains logements sont fournis. Envisagez-vous de mettre sur pied un nouveau programme de logement destiné aux Autochtones vivant en dehors de la réserve?

Mme Flumian : Nous préférons ne pas établir des programmes prescriptifs. Autrement dit, nous ne voulons pas concevoir un programme qui dira à chacun ce qu'il doit faire, étant donné que les besoins sont tellement variables. Nous préférons miser sur certains instruments et outils, comme ceux dont vous parlait tout à l'heure M. Smith. Ainsi quelqu'un au niveau local peut définir un programme bien adapté aux besoins du groupe concerné. Et de notre côté, nous mettons à sa disposition une gamme d'instruments et de moyens de financement et nous répondons à d'autres besoins sociaux importants, parce qu'avoir un toit n'est qu'un élément de la solution.

Le sénateur Murray : Vous faites ça avec les provinces?

Mme Flumian : Oui, et avec d'autres groupes à but non lucratif. Nous serions très heureux de revenir à l'automne pour vous donner d'autres détails à ce sujet.

Le sénateur Tkachuk : Vous avez dit que le montant de 1,6 milliard de dollars faisait partie de la plate-forme libérale en matière de logement. Est-ce que la somme inscrite au budget de 2005, déposé en février par le ministre, faisait partie du 1,5 milliard de dollars?

Mme Flumian : Les seuls crédits additionnels accordés aux termes du projet de loi C-43 étaient la somme de 295 millions de dollars pour le logement des Autochtones sur deux ans — ce dont je vous parlais tout à l'heure.

Le sénateur Tkachuk : Pour les Autochtones dans la réserve?

Ms. Flumian: That was specifically for on-reserve.

Senator Tkachuk: That was part of the \$1.5 billion?

Ms. Flumian: It was not in the accounting, as I understand it.

Senator Tkachuk: In the Budget 2005?

Ms. Flumian: Over the next few years, \$295 million is to be expended for Aboriginal housing on-reserve.

Senator Tkachuk: None of the \$1.5 billion is part of the current housing budget as it stands, as far as you understand?

Ms. Flumian: Yes.

Senator Day: Is the \$1.5 million the same as the \$1.6 million that we have been talking about? For the record, the figure is \$1.6 million.

Senator Trenholme Counsell: I will be brief. I was most interested in the words "transformative approach to Aboriginal housing," and I would like to hear more discussion on that. Are government monies put into programs in the spirit of Habitat for Humanity to help the people keep a home, care for a home and manage a home? Not everyone who needs it receives assistance through housing initiatives. Are there government programs or initiatives that involve federal and provincial levels?

Ms. Flumian: Yes, we have the residence rehabilitation program, which is one of our more successful programs. Mr. Smith will say a few words about what we spend and how we spend it.

Mr. Smith: That is a suite of programs in the budget. It helps to prepare some 20,000-23,000 homes per year. A large component of that is homeowner-related. There is also a rental component, one to help shelters and one to help elderly people stay longer in their homes. The program is funded over three years at \$384 million, and I think it is \$128 million this year. That program comes up for renewal next year.

Senator Trenholme Counsell: That program is for repairs to housing. Some people eventually find themselves living in new homes through one avenue or another, and then not knowing how or being able to take care of those homes. That is why I mentioned Habitat for Humanity, and the kind of support that some people need from time to time in order to manage. Does the federal government put any money into that kind of initiative?

Mme Flumian : Oui, ce montant était prévu spécifiquement pour les Autochtones vivant dans les réserves.

Le sénateur Tkachuk : Et cela faisait partie du 1,5 milliard de dollars?

Mme Flumian : Ce n'était pas comptabilisé, d'après ce que j'ai pu comprendre.

Le sénateur Tkachuk : Au budget de 2005?

Mme Flumian : Sur les deux ou trois prochaines années, 295 millions de dollars seront engagés pour des logements destinés aux Autochtones vivant dans la réserve.

Le sénateur Tkachuk : Donc, d'après ce que vous avez pu comprendre, aucune portion du 1,5 milliard de dollars ne fait partie de l'actuel budget affecté au logement?

Mme Flumian : C'est exact.

Le sénateur Day : Est-ce que le 1,5 million de dollars correspond au 1,6 million de dollars dont nous parlons depuis un moment? Pour les fins du compte rendu, il convient de préciser qu'il s'agit de 1,6 million de dollars.

Le sénateur Trenholme Counsell : Je vais être brève. J'étais très intéressée par l'expression que vous avez employée en parlant d'une « approche transformative en matière de logement autochtone », et je voudrais avoir d'autres renseignements à ce sujet. Les fonds fédéraux sont-ils affectés à des programmes qui s'appuient sur le modèle de Habitat pour l'humanité, c'est-à-dire qui aident les gens à garder un logement et à bien s'en occuper? Ce n'est pas tout le monde qui reçoit une aide financière par l'entremise d'initiatives en matière de logement. Y a-t-il des programmes ou initiatives gouvernementaux prévoyant une participation tant fédérale que provinciale?

Mme Flumian : Oui, nous avons le Programme d'aide à la remise en état des logements, qui est un de nos programmes les plus réussis. M. Smith pourra vous parler brièvement des sommes que nous y consacrons et de ce à quoi elles servent.

M. Smith : Il s'agit d'une série de programmes qui figurent au budget. Cette dernière aide à réparer entre 20 000 et 23 000 maisons par an. Les principaux bénéficiaires en sont des propriétaires de maison. Il y a aussi une composante du programme qui s'adresse aux locataires, pour aider, d'une part, les refuges, et d'autre part, les personnes âgées qui veulent rester plus longtemps dans leur logement. Le budget du programme pour trois ans est de 384 millions de dollars, et pour cet exercice, je crois que c'est 128 millions de dollars. Ce programme doit être reconduit l'année prochaine.

Le sénateur Trenholme Counsell : Ce programme permet donc de réparer les maisons. Il y a des gens qui se trouvent à vivre dans une maison neuve sans vraiment savoir comment s'en occuper ni être en mesure de le faire. Voilà pourquoi j'ai parlé d'Habitat pour l'humanité, et du genre de soutien dont certaines personnes peuvent avoir besoin pour s'en sortir. Le gouvernement fédéral finance-t-il ce genre d'initiative?

Mr. Smith: Senator, are you speaking to financial assistance or to advice and help on how to do things?

Senator Trenholme Counsell: Is advice available to homeowners, which would take dollars to hire advisors? Of course, Habitat for Humanity operates with volunteers. The ongoing support and counselling is a very large part of their program. In this case we are not talking about volunteers, although that could be part of it. Is there a commitment of federal dollars to such a program?

Ms. Kolk: We do much of that through various partnering approaches. For example, we have a pilot project in British Columbia called the Family Self-sufficiency Project. People who have moved up a bit through the continuum now find themselves either renting or owning a home. However, you cannot expect overnight that they know how to maintain their budgets and their homes, and this spills over into good parenting habits to ensure that their children know the local schools. We do not have one big program but we partner with Habitat for Humanity or the B.C. Family Self-sufficiency Project.

We are looking at doing more of this type of thing, so we have partnered on "Home Save," which is geared to financial self-sufficiency linked to housing. It is very much part of our future direction. We started in a small way through a number of pilot projects across the country.

Senator Trenholme Counsell: If I might add, chair, I would hope that from time to time, when there is new money available, that this kind of thing will be considered because it is a big challenge. It is sad when you see a family who have never had a home before get this precious roof over their head and then not be able to take care of it through no fault of their own. For one generation after another, they have not had the learning experience of taking care of property.

Ms. Flumian: As we move into the areas of neighbourhood revitalization and trying to increase home equity and ownership for more and more Canadians, you will find that this component will probably be expanding.

Senator Harb: Looking at things from the outside, one would think now that we have three women ministers or associate deputy ministers. Do they pay you for all these portfolios?

Ms. Flumian: I wish. That is how they found the \$1.6 billion.

M. Smith : Sénateur, parlez-vous d'aide financière ou plutôt de conseils ou d'autres formes d'aide pour savoir comment faire certaines choses?

Le sénateur Trenholme Counsell : Les propriétaires de maison peuvent-ils se faire conseiller, ce qui voudrait dire qu'il faut des crédits pour engager des conseillers? Bien sûr, Habitat pour l'humanité mène ses activités grâce au travail de bénévoles. Les services de soutien et de counseling représentent un élément très important de son programme. Dans ce cas-ci, nous ne parlons pas de bénévoles, mais cela pourrait être envisagé. Le gouvernement fédéral consacre-t-il des produits à un programme de ce genre?

Mme Kolk : Nous passons surtout par nos différents partenaires pour assurer ce genre de services. Par exemple, nous menons un projet pilote en Colombie-Britannique qui s'appelle le Family Self-sufficiency Project. Il arrive que les gens accèdent à un meilleur logement, si bien qu'ils deviennent locataires ou propriétaires d'une maison. Mais on ne peut s'attendre à ce que ces gens sachent du jour au lendemain comment respecter un budget et bien entretenir une maison, et il peut aussi s'agir pour eux d'acquérir de bonnes compétences parentales, pour s'assurer que leurs enfants savent quelles sont les écoles locales. Nous n'avons donc pas un programme de grande envergure que nous exécutons, car nous préférons travailler en partenariat avec Habitat pour l'humanité ou, dans l'exemple que je viens de citer, avec les responsables du Family Self-sufficiency Project en Colombie-Britannique.

Nous envisageons de faire de plus en plus de collaboration de ce genre, et par conséquent nous sommes partenaires dans l'exécution du projet « Home Save », qui est axé sur l'autosuffisance financière liée au logement. Ce genre d'initiative est un élément important de notre orientation future. Nous avons commencé à faire ce genre de choses progressivement, grâce à un certain nombre de projets pilotes dans différentes régions du pays.

Le sénateur Trenholme Counsell : Monsieur le président, je voudrais simplement ajouter que j'ose espérer que de temps en temps, quand de l'argent frais sera disponible, vous envisagerez d'assurer ce genre de services, parce qu'il y a des gens qui ont de gros problèmes. C'est toujours triste de voir qu'une famille qui n'a jamais eu de maison auparavant ne sache pas quoi faire pour l'entretenir sans que ce soit de leur faute, au moment d'en acquérir une. D'une génération à l'autre, ces personnes n'ont jamais appris à bien entretenir une propriété.

Mme Flumian : À mesure que nous mettrons davantage l'accent sur la redynamisation des quartiers et la mise sur pied de programmes visant à permettre à de plus en plus de Canadiens d'augmenter leur avoir propre financier et d'accéder à la propriété, vous verrez que cette composante sera probablement de plus en plus prépondérante.

Le sénateur Harb : De l'extérieur, on pourrait croire que nous avons en vous trois femmes qui sont ministres ou plutôt sous-ministres déléguées. Est-ce qu'on vous paie pour tous ces différents portefeuilles?

Mme Flumian : Si seulement c'était vrai! C'est comme ça qu'ils ont trouvé le 1,6 milliard de dollars.

Senator Harb: I know you deserve it.

I want to ask you about this \$1.6 billion of which the government has made a commitment for affordable housing, including housing for Aboriginal Canadians. I know there has been a great amount of discussion in your department about devolution of the housing portfolio to the provinces. Today you talked about the fact that you have taken a little bit of a step back, by trying to analyze housing needs, consulting with the private sector, special interest groups and so on, which I think is a good idea.

However, in light of the fact that the decision has not yet been made, what do you think would be a good idea for your department to do to get us out of this situation that we may find ourselves in, were we to hand over \$1.6 billion to the provinces without knowing how they will spend it? If your department were to go to the Government of Canada and say "Listen, we have a department called CMHC; give us the money. We will put it in trust until such times as we figure out how to spend that money, in order to ensure that the people who need affordable housing do receive it, how it can be managed and how we will report to Parliament on how the money is being spent."

I know they probably have not called you, but I have heard of the unsolicited proposals that from time to time just show up at the doors of the government. Are your officials working on an unsolicited proposal that you can drop at the doors of Treasury Board or the Minister of Finance? Do you have something that would say "I know you are thinking deep and hard about it. In the event that it happens and that you have that surplus, we are available to do the delivery and the management"?"

Ms. Flumian: First, I would like to make one thing clear: We work closely with our provincial and territorial colleagues in the delivery of our existing programs. In some areas we deliver directly, but most of our funding is with them on matching 50-cent dollars. This \$1.6 billion is different. It is intended to be a federal spending. Having said that, and because of all the complexities that I gave in my earlier answers — which were too long for some honourable senators but it is a very complex area — therefore we want to leverage the \$1.6 billion to get as many other areas of the world working with us as possible. We would be looking to see if we can add to that \$1.6 billion by having provinces also invest in some of those areas — perhaps not in the same area, but in an area along the continuum. We would also be looking to see how we can attract monies from other places. The moment we do that, it leads us to what you called our unsolicited proposal, if I can put it that way, of how we might manage some of this money

Le sénateur Harb : Je sais que vous le méritez.

Je voudrais vous poser une question au sujet de ce 1,6 milliard de dollars que le gouvernement s'engage à consacrer à un programme de logement abordable, y compris pour les Canadiens autochtones. Je sais qu'il y a eu beaucoup de discussions dans votre ministère au sujet du transfert du portefeuille du logement aux provinces. Aujourd'hui, vous avez parlé du fait que vous avez pris un peu de recul en vue d'essayer d'analyser les besoins en matière de logement, et de consulter le secteur privé, les groupes d'intérêt, et cetera, et c'est une bonne idée à mon avis.

Cependant, vu qu'aucune décision n'a encore été prise, que devrait faire votre ministère, à votre avis, pour éviter qu'on se trouve dans une situation difficile, si nous devons remettre ce 1,6 milliard de dollars aux provinces sans savoir comment elles vont l'utiliser? Si votre ministère s'adressait au gouvernement du Canada en disant : « Écoutez, nous avons un ministère qui s'appelle la SCHL; donnez-nous l'argent. Nous allons le détenir en fiducie jusqu'au moment de savoir comment les crédits seront utilisés, l'idée étant de garantir que ceux qui ont besoin de logements abordables puissent les avoir, et comment ils seront administrés, et nous ferons ensuite rapport au Parlement sur l'utilisation de ces crédits. »

Je sais qu'elles ne vous ont sans doute pas encore pressentis, mais j'ai déjà entendu parler de propositions non sollicitées qui sont faites de temps en temps directement au gouvernement. Vos fonctionnaires sont-ils en train de préparer une proposition non sollicitée que vous pourriez adresser au Conseil du Trésor ou au ministre des Finances? Avez-vous préparé quelque chose qui dirait essentiellement au gouvernement : « Nous savons que vous continuez à faire une analyse approfondie de la situation. Dans l'éventualité où cet excédent se concrétiserait, nous sommes déjà prêts et en mesure d'assurer l'exécution et la gestion de tels programmes ou initiatives? »

Mme Flumian : D'abord, je voudrais préciser une chose : nous travaillons en étroite collaboration avec nos collègues provinciaux et territoriaux dans l'exécution des programmes déjà en place. Dans certains domaines, nous exécutons les programmes directement, mais dans la plupart des cas, nous partageons les frais équitablement avec les provinces. Pour ce 1,6 milliard de dollars, c'est différent. Il doit s'agir de dépenses fédérales. Ceci dit, à cause de toutes les complexités que je vous décrivais dans mes réponses précédentes — qui étaient trop longues pour certains sénateurs, mais c'est tout de même un domaine très complexe — nous voulons créer un effet multiplicateur autour de ce 1,6 milliard de dollars et faire participer autant de régions du monde que possible à nos efforts. Ainsi nous voudrions voir s'il est possible de grossir ce montant de 1,6 milliard de dollars en convainquant les provinces d'investir dans certains secteurs — pas forcément les mêmes, mais dans un secteur particulier du

differently, through a housing trust or other arrangements whereby other parties would also invest, and from which communities or individuals could draw down.

We are exploring a couple of options that look like that in the Aboriginal area as well as in other programming we would run. We are working; we are not sure which of these options will find favour at the end of the day, but that is very much one that is live. We are engaging all sorts of great minds to help us put something like that together in a way that it might work, and that other countries and other jurisdictions have tried, and that might lead us to some additional and better outcomes than the ones we currently have.

Senator Eggleton: You do not yet have the \$1.6 billion, so I guess you have not yet spent it.

Ms. Flumian: That is right.

Senator Eggleton: You have outlined today a number of programs that you operate. Is it not fair to suggest that they are the framework for what you would then develop as the \$1.6 billion program, as opposed to plucking some new thing out of the air?

Ms. Flumian: We would work on the foundations that we have built, and we would have to invent some new ones, too, because there are some gaps in that continuum.

Senator Day: I have one comment, and that is that I am pleased you are here today and have given us that background with respect to Aboriginal housing on and off-reserve. Your offer to come back after you have made the submissions to and have had some more specific direction from cabinet will be very helpful to us. I am hopeful that my colleagues will agree to do that.

The Chairman: I would like to echo Senator Day's comments that we would be delighted if you came back after you have made those initial presentations to cabinet and Treasury Board.

On behalf of the committee, thank you very much for coming and helping to explain that \$1.6 billion.

Our last witnesses, honourable senators, are with the Canadian Council of Chief Executives, and I am delighted to welcome Mr. Stewart-Patterson and Mr. Boutziouvis. The council is a not-

continuum. Nous voudrions également voir dans quelle mesure nous pouvons obtenir des crédits d'ailleurs. Si nous réussissons à le faire, voilà qui nous amènerait à élaborer une proposition non sollicitée, si je peux l'appeler ainsi, qui consisterait à définir des méthodes différentes d'administration des fonds, en passant par une fiducie de logement ou d'autres arrangements prévoyant que d'autres parties investissent également, les collectivités ou les personnes concernées ayant ensuite la possibilité d'accéder à ces fonds.

Nous explorons par conséquent plusieurs options de ce genre pour les Autochtones, de même que pour d'autres programmes que nous pourrions exécuter. Donc, nous faisons ce travail, sans savoir laquelle des diverses options sera jugée la plus appropriée en fin de compte, mais je peux vous dire que celle-là en est une qui fait activement l'objet d'analyse. Nous avons recours à toutes sortes d'experts et de personnes très compétentes qui nous aideront à définir un modèle qui pourrait donner un bon résultat, modèle appliqué déjà dans d'autres pays ou par d'autres administrations, et qui conduirait à de meilleurs résultats que ceux que nous obtenons actuellement.

Le sénateur Eggleton : Comme vous n'avez pas encore reçu ce 1,6 milliard de dollars, on peut supposer que vous ne l'avez pas non plus dépensé.

Mme Flumian : C'est exact.

Le sénateur Eggleton : Vous avez parlé aujourd'hui de plusieurs programmes que vous exécutez. N'est-il pas vrai que ces programmes constitueront la base des initiatives que vous définirez par la suite pour le 1,6 milliard de dollars, au lieu de créer quelque chose de complètement nouveau qui ne s'appuie sur rien?

Mme Flumian : Nous allons évidemment miser sur les assises de notre programmation actuelle, et nous devons aussi inventer de nouveaux programmes, parce qu'il existe des lacunes en ce qui concerne le continuum actuel.

Le sénateur Day : Je n'ai qu'une observation à faire, à savoir que je suis très heureux que vous soyez là aujourd'hui et que vous nous ayez donné certains détails au sujet du logement des Autochtones vivant dans la réserve et en dehors. Votre offre de revenir nous voir quand vous aurez soumis vos propositions à l'examen du Cabinet et reçu ses instructions est tout à fait bienvenue. J'espère que mes collègues accepteront aussi de le faire.

Le président : Si je peux me faire l'écho des souhaits du sénateur Day, nous serions ravis que vous reveniez nous voir quand vous aurez soumis vos propositions initiales à l'examen du Cabinet et du Conseil du Trésor.

Au nom de tous les membres du comité, je voudrais vous remercier de votre présence aujourd'hui et de nous avoir expliqué la situation en ce qui concerne ce 1,6 milliard de dollars.

Honorables sénateurs, nos derniers témoins représentent le Conseil canadien des chefs d'entreprise. Je suis ravi d'accueillir M. Stewart-Patterson et M. Boutziouvis. Il s'agit d'un conseil à

for-profit, non-partisan organization composed of the CEOs of Canada's leading companies. It engages in an active program of public research, consultation and advocacy.

Mr. Stewart-Patterson joined the CCCE in 1996 after 15 years in the media as a reporter, editor and senior manager. Among other positions, he has been the parliamentary correspondent of *The Globe and Mail's Report on Business* in Ottawa, editor-in-chief of the Robinson-Blackmore newspaper chain in Newfoundland and Labrador and business editor for CTV's Canada AM.

A past president of the Ottawa Economics Association, Mr. Boutziouvis was educated at the University of Western Ontario, and Ottawa and Carleton universities. In addition to successful completion of the Western executive program, he holds a master's degree in public administration and bachelor's degrees in economics and biochemistry.

Welcome, gentlemen. We have been struggling to understand the complexities of Bill C-48 and we welcome your comments on it. You will make your presentation and, following that, honourable senators will have some questions that they would like to put to you.

Mr. David Stewart-Patterson, Executive Vice-President, Canadian Council of Chief Executives: Thank you, Mr. Chairman, for your kind introduction, and thank you to all honourable senators for the opportunity to appear here. Bill C-48 does open up complex issues, but it is a brief bill, so my initial comments will be brief. However, the discussion which ensues will be as complex as you wish it to be.

To start, I should say that business leaders in Canada understand the political realities of working in a minority government. Politics is the art of the possible and, therefore, it is sometimes necessary to do things which are less than perfect. In hindsight, one could argue that the main budget implementation bill, Bill C-43, might have made it through without the need for this side deal with the New Democratic Party. There were indications from time to time, from budget day onward, that the Conservatives were prepared to support it as it originally stood. In any case, that question is moot. The deal was done, and whatever the need for Bill C-48 in terms of political expediency, I would like to make the point that we do not believe it constitutes sound public policy.

I want to make it clear that the major concern of the Canadian Council of Chief Executives is not with respect to the policy objectives of the bill. The environment, training and post-secondary education, affordable housing and foreign aid are all worthy causes and areas in which government can, and does, take positive action. I also accept the assurances of the Minister of

but non lucratif et non partisan composé des PDG des plus grandes entreprises canadiennes. Le Conseil a un programme actif de recherche, de consultation et de défense d'intérêt public.

M. Stewart-Patterson s'est joint au CCCE en 1996 après 15 ans de travail dans le secteur des médias à titre de journaliste, de rédacteur et de cadre supérieur. Il a été entre autres le correspondant parlementaire à Ottawa du *Report on Business* du *Globe and Mail*, rédacteur en chef pour la chaîne de journaux Robinson-Blackmore à Terre-Neuve-et-Labrador et chroniqueur économique pour l'émission Canada AM sur CTV.

Ancien président de la Ottawa Economics Association, M. Boutziouvis a fait ses études à l'University of Western Ontario, ainsi qu'à l'Université d'Ottawa et à l'Université Carleton. En plus d'avoir réussi au programme de formation des cadres de direction de l'Université Western, il détient une maîtrise en administration publique et un baccalauréat en sciences économiques et biochimie.

Monsieur David-Patterson, monsieur Boutziouvis, bienvenue au comité. Nous essayons de comprendre les complexités du projet de loi C-48 et vos observations à ce sujet sont donc les bienvenues. Je vous cède la parole pour faire votre exposé liminaire et par la suite, les honorables sénateurs auront des questions à vous poser.

M. David Stewart-Patterson, vice-président directeur, Conseil canadien des chefs d'entreprise : Monsieur le président, je vous remercie pour vos aimables propos, et je remercie également tous les honorables sénateurs de l'occasion qui nous est donnée cet après-midi de vous faire part de nos vues. Le projet de loi C-48 soulève effectivement un certain nombre de questions complexes, mais c'est un projet de loi qui n'est pas très long, et par conséquent, mes remarques liminaires ne le seront pas non plus. Par contre, la discussion qui suivra pourra être aussi complexe que vous le voudrez.

Pour commencer, je devrais préciser que les chefs d'entreprise au Canada comprennent les réalités politiques d'un gouvernement minoritaire. La politique, c'est l'art du possible et par conséquent, il faut parfois faire des choses qui sont moins que parfaites. Rétrospectivement, on pourrait dire que le principal projet de loi d'exécution du budget, soit le projet de loi C-43, aurait peut-être pu être adopté sans qu'il soit nécessaire de conclure cet accord parallèle avec le Nouveau Parti démocratique. Il y a eu des indications, par moments, à partir du jour où le budget a été déposé, selon lesquelles les Conservateurs étaient prêts à voter en faveur dans sa forme originale. Quoi qu'il en soit, c'est de la pure spéculation. L'accord a été conclu, et même si le projet de loi C-48 était nécessaire pour des raisons d'opportunisme politique, nous sommes convaincus pour notre part que les mesures qui le sous-tendent ne sont pas dans l'intérêt du public.

Je tiens à préciser que ce ne sont pas les objectifs stratégiques du projet de loi qui inquiètent le plus le Conseil canadien des chefs d'entreprise. L'environnement, la formation et l'éducation postsecondaire, le logement abordable et l'aide étrangère correspondent dans tous les cas à de bonnes causes et à des secteurs où le gouvernement non seulement peut prendre, mais

Finance that this bill does not increase the risk of the government falling into deficit. The spending promises it contains are conditional on surpluses of at least \$2 billion in each year.

However, we consider that the bill has two fatal flaws. The first major failing is one of policy. It sets aside \$4.6 billion, roughly speaking, for spending in four policy areas, but it gives no indication of how this money will be spent. It puts forward no targets and no goals — not even a vague notion of what outcomes we are trying to achieve with this money. What I heard of the preceding discussion has illustrated that to some extent. People can always find ways to spend money if you give it to them first, but a lot of forethought has not gone into where the value will come from.

It also ignores alternatives to public spending in aid of some of those goals. Perhaps the best way to illustrate that is with respect to foreign aid. The government has already committed to a large increase in foreign aid, particularly for areas such as Africa. It has announced in the international policy statement a major revision of the way in which it spends, one that will concentrate aid in fewer countries but more effectively. We consider that a positive direction but, on the other hand, this is a very new direction in terms of how Canada spends its money abroad. We need to evaluate how effective this new approach is. In the meantime, while we are already putting in more money and spending it in new ways, should we be throwing more money at a problem when we do not know how effective the new approach will be?

More to the point, it is also important to recognize that the best way to achieve some of these goals may not necessarily involve public spending. If I can stick with the foreign aid component, there is a broad consensus, and you heard it in some of the G8 discussions over the past week, that the most effective thing Canada and other industrialized countries can do to help the poorest farmers in the least developed countries is to free up agricultural trade through the WTO. None of that kind of looking at alternatives in terms of the best way to meet these policy goals is addressed in the rather brief text of this bill.

If I can summarize that problem, essentially Bill C-48 abandons any pretence of meeting what I would consider are the primary responsibility of any government to ensure that public money gets used as effectively as possible, and provides value to taxpayers. These may be worthy goals but there is no

prend déjà, des mesures positives. J'accepte aussi les assurances du ministre des Finances selon lequel ce projet de loi ne fera pas augmenter le risque que le gouvernement enregistre un déficit. Les dépenses qu'il prévoit sont subordonnées à l'enregistrement d'un excédent d'au moins 2 milliards de dollars dans chaque exercice.

Cependant, nous estimons que ce projet de loi a deux très graves défauts. Le premier est surtout un défaut de principe. Ce projet de loi réserve quelque 4,6 milliards de dollars pour des dépenses qui doivent être engagées dans quatre secteurs différents, sans indiquer comment ces crédits seront utilisés. Il ne présente aucun objectif — il n'est même pas vaguement question des résultats que nous essayons d'obtenir en dépensant cet argent. D'ailleurs, ce que j'ai retenu de la discussion précédente en est une bonne illustration, à mon avis. Les gens peuvent toujours trouver différents moyens de dépenser de l'argent si vous le leur donnez, mais nous constatons que l'on a très peu réfléchi jusqu'à présent à l'utilité des dépenses qui seront engagées.

De plus, ce projet de loi ne tient aucun compte des autres possibilités qu'il y aurait peut-être lieu d'explorer pour atteindre ces objectifs, au lieu de dépenser les deniers publics. Le secteur qui illustre le mieux cet argument est celui de l'aide extérieure. Le gouvernement a déjà pris l'engagement d'augmenter considérablement le montant qu'il consacre à l'aide étrangère, notamment pour des régions comme l'Afrique. Il a annoncé, dans le contexte de son Énoncé de politique internationale, la révision complète de son programme de dépenses, de façon à concentrer l'aide dans un nombre de pays moins importants en vue d'utiliser plus efficacement les crédits disponibles. C'est une orientation que nous jugeons positive, même si c'est une toute nouvelle orientation en ce qui concerne la façon dont le Canada dépense son argent à l'étranger. Il convient par conséquent d'évaluer l'efficacité de cette nouvelle approche. Entre-temps, alors que nous avons déjà décidé de dépenser plus dans ce domaine et de faire d'autres types de dépenses, convient-il vraiment d'essayer de régler un problème à coups de millions alors que nous ne savons même pas dans quelle mesure cette nouvelle approche permettra réellement d'obtenir les résultats escomptés?

Qui plus est, il faut reconnaître que le meilleur moyen d'atteindre ces objectifs ne consiste pas nécessairement à engager des dépenses publiques. Toujours s'agissant de l'aide étrangère, les gens sont généralement d'accord pour reconnaître — et c'est ce qui est ressorti des discussions du G-8 la semaine dernière — que la meilleure chose que le Canada et d'autres pays industrialisés puissent faire pour aider les agriculteurs les plus pauvres des pays les moins développés serait de libéraliser le commerce agricole par l'entremise de l'OMC. Or le texte plutôt bref du projet de loi n'aborde aucunement la possibilité d'explorer d'autres options en vue d'atteindre ces objectifs stratégiques.

Si je peux me permettre de définir le fond du problème, à notre sens, le projet de loi C-48 n'a même pas la prétention de démontrer ce que je considère comme étant la principale responsabilité de tout gouvernement, à savoir de s'assurer que les deniers publics sont employés aussi efficacement que possible

indication of how much value will be delivered for the money that is set aside.

That leads me to what I consider to be the second major flaw in the bill, which is its lack of regard for basic principles of good governance. In the other place, I described Bill C-48 as a post-dated blank cheque. It gives a future cabinet authority to spend all this money in any way it sees fit, including new programs, agreements with other governments, grants and contributions, and even in setting up new crown corporations. At a time when Canadians are calling for greater transparency and greater accountability in the use of public funds, this bill shifts more than \$4.5 billion behind closed doors. It will allow the government of the day to make political decisions about where and how to spend this money without the need to come back for further parliamentary approval. It may not expand the risk of return to financial deficits but I would argue that it increases, rather than decreases, the democratic deficit.

In conclusion, this bill is symbolic of the extent to which this Parliament has become consumed with short-term politics and has abandoned the responsibility to think about the longer term needs of the country. Canada's chief executives spoke out bluntly a few weeks ago in launching our Canada First initiative. We distributed to the committee copies of that statement. The fact is that when the economy is strong and governments are racking up surplus after surplus, it is easy to become complacent, but the danger signs are out. The competition around the world gets more intense by the day.

I believe that if we want to sustain and build on the quality of life that we as Canadians have come to take for granted, it is time for all of us to take a step back from some of the short-term politics that we have had to endure in recent months and start thinking more seriously about what we want our country to look like a decade from now, and what it will take to get us there from here.

With those brief comments, I stand ready to answer whatever questions honourable senators may have.

The Chairman: Thank you very much.

Senator Downe: I assume, Mr. Stewart-Patterson, that, in the absence of any alternative, your association would support the status quo, which some people have argued is simply the Department of Finance underestimating the surplus year after year, and that money automatically going to pay down the debt. Is that the position of your association?

Mr. Stewart-Patterson: On the subject of how surpluses should be used, I have argued many times in the past that first of all it is important for government to constantly look at how it can spend

pour des initiatives jugées valables par les contribuables. Ce sont peut-être des objectifs louables, mais il n'y a dans ce projet de loi aucune indication de la valeur des initiatives qui seront financées par les fonds ainsi réservés.

Voilà donc qui m'amène à vous parler de ce que je considère comme le deuxième défaut grave de ce projet de loi, à savoir le manque de respect des principes fondamentaux d'une saine gestion publique. Devant les députés de l'autre Chambre, j'ai indiqué que le projet de loi C-48 est pour moi comme un chèque en blanc postdaté. Il donne à un futur Cabinet le pouvoir d'engager toutes ces dépenses comme bon lui semblera, y compris pour de nouveaux programmes, des accords avec d'autres gouvernements, des subventions et contributions, et même pour la création de nouvelles sociétés d'État. À une époque où les Canadiens revendiquent une plus grande transparence et une plus grande responsabilisation en ce qui concerne les deniers publics, ce projet de loi propose d'occulter l'utilisation de plus de 4,5 milliards de dollars. Ainsi le gouvernement au pouvoir pourra prendre des décisions politiques sur les secteurs où il investira et la manière d'utiliser ces fonds sans être tenu d'obtenir d'autres approbations parlementaires. Il est peut-être vrai de dire que ce projet de loi n'augmente pas le risque que le gouvernement reprenne la méthode du financement déficitaire, mais j'estime qu'il augmente le déficit démocratique, au lieu de le diminuer.

En conclusion, ce projet de loi symbolise l'extrême myopie du Parlement actuel et le fait qu'il a abandonné la responsabilité de songer aux besoins du pays à plus long terme. D'ailleurs, les chefs d'entreprise du Canada n'ont pas mâché leurs mots à ce sujet il y a quelques semaines, au moment de lancer l'initiative Canada Premier! Nous avons distribué des copies du document en question aux membres du comité. Le fait est que lorsque l'économie est forte et que les gouvernements enregistrent excédent après excédent, même s'il est facile de se reposer sur ses lauriers, il y a actuellement certains signes de danger. Tous les jours, la concurrence des autres pays du monde devient plus vive.

À mon avis, si nous voulons conserver et rehausser la qualité de vie que nous, Canadiens, tenons pour acquise, il est grand temps que nous tous laissions de côté les politiques myopes que nous avons subies ces derniers mois et que nous commençons dès maintenant à songer plus sérieusement aux objectifs que nous voulons réaliser au cours des 10 prochaines années, et aux mesures qu'il faudra prendre pour les concrétiser.

Voici qui termine mon bref exposé. Je suis maintenant à votre disposition pour répondre aux questions des honorables sénateurs.

Le président : Merci beaucoup.

Le sénateur Downe : Monsieur Stewart-Patterson, je présume que s'il n'y a pas d'alternative, votre association serait favorable au maintien du statu quo, qui pour certains signifie que le ministère des Finances continuera à sous-estimer l'excédent année après année, de sorte que cet argent serve automatiquement à réduire la dette. Est-ce bien la position de votre association?

Mr. Stewart-Patterson : S'agissant de l'utilisation des excédents, j'ai fait valoir à maintes reprises par le passé que, premièrement, il importe que le gouvernement se demande en permanence

money more effectively, and reallocate money from uses which have proven to be less effective to those which have proven to be more effective. In that context, the least effective use of public money is paying interest on the public debt, and therefore debt reduction is the single most effective way to reallocate spending to more effective uses. Paying down debt is good public policy and a way to ensure the government's ability to sustain and improve spending in areas that will add to the quality of life of Canadians over time. I do not have a problem, and neither do our members, with using more money to pay down debt. There may be other things we would like to see happen, but debt reduction is not a bad thing

Senator Downe: I appreciate that answer. That is really the debate. On one side, the Department of Finance has been doing what I and many others have suggested as underestimating the surplus and automatically putting it to the debt. The other argument is that we have a public policy vacuum because we are not having a debate in this country about where the surplus should go.

This bill has weaknesses, as we have heard today, but it sets in place a process for discussion. If we are to have a surplus over the next 10 years, how will we spend that money? We may put it into debt and tax reduction, or public transit and the environment, and education and housing. This bill opens up the debate. That is more of a comment than a question.

Mr. Stewart-Patterson: I do not disagree with your sense that it is important to think in the longer term and to look at those alternatives, but unfortunately this bill cuts off debate rather than opens it up. It says that whatever is over \$2 billion in the next two years will be spent on these four areas. We do not know how it will be spent or what it will achieve, but it will be spent on that and nothing else. It has precluded discussion of whether that money, if it comes in, will be spent in other areas, or will be used to reduce the tax burden, or will go to pay down debt. It has narrowed the debate rather than broadening it.

Senator Downe: I disagree. I think this bill at least sets some targets. I am not here to defend the NDP, but I think the government did the right thing. In the absence of this bill, everything would go automatically to paying down the debt.

Mr. Stewart-Patterson: In the absence of this bill, I would suggest you would have more discussion going forward about what should be in the next budget and about how the money would be spent, and spent effectively, or used for other purposes,

comment il peut mieux utiliser les deniers publics, et qu'il réaffecte les crédits qui ne sont pas optimisés à des utilisations plus intéressantes. Dans ce contexte, la pire utilisation qu'on puisse faire des deniers publics consiste à payer des intérêts sur la dette publique, si bien que la réduction de la dette est le moyen le plus efficace de réaffecter les crédits en vue d'optimiser les ressources. La réduction de la dette correspond à une excellente politique générale et garantit la capacité du gouvernement de maintenir et d'augmenter les dépenses dans certains secteurs en vue de rehausser progressivement la qualité de vie des Canadiens. J'accepte donc volontiers, comme nos autres membres, d'ailleurs, que les deniers publics servent à rembourser la dette. Il y a peut-être d'autres mesures qui nous semblent désirables, mais la réduction de la dette n'est pas une mauvaise chose en soi.

Le sénateur Downe : Merci pour cette réponse. C'est vraiment autour de cette question que s'articule le débat. D'une part, le ministère des Finances, selon moi et selon beaucoup d'autres personnes, sous-estime l'excédent si bien que ce dernier sert automatiquement à rembourser la dette. D'autre part, selon certains, nous sommes témoins de l'absence totale d'une politique gouvernementale à ce sujet, étant donné qu'il n'y a pas eu de débat au Canada sur l'utilisation de l'excédent.

Ce projet de loi a certes certaines faiblesses, comme on nous l'a fait savoir aujourd'hui, mais il établit un processus qui conduira à une discussion sur le sujet. Si nous enregistrons un excédent chaque année au cours des 10 prochaines années, comment allons-nous utiliser cet argent? Nous pouvons nous en servir pour réduire la dette et les impôts, ou pour financer des initiatives touchant les transports en commun, l'environnement, l'éducation et le logement. Ce projet de loi ouvre le débat sur la question. C'est plutôt un commentaire qu'une question.

M. Stewart-Patterson : Je ne suis pas en désaccord avec vous sur la nécessité de réfléchir au long terme et d'examiner les différentes options, mais malheureusement ce projet de loi tue dans l'oeuf ce débat, au lieu de l'ouvrir. Il précise que toute somme dépassant les 2 milliards de dollars au cours des deux prochains exercices devra servir à financer des initiatives dans ces quatre domaines. Nous ne savons aucunement ce qui sera financé ni quel en sera le résultat, mais l'argent en question servira à financer ces initiatives-là, et rien d'autre. Ainsi il n'est plus question de déterminer, si cet argent se concrétise, dans quelle mesure il aurait lieu de l'utiliser pour autre chose, pour réduire le fardeau fiscal ou encore pour rembourser la dette. Pour moi ce projet de loi limite le débat, au lieu de l'élargir.

Le sénateur Downe : Je ne suis pas d'accord. Au moins ce projet de loi fixe certains objectifs. Ce n'est pas à moi de défendre le NDP, mais à mon sens, le gouvernement a fait ce qu'il fallait faire. Sans ce projet de loi, la totalité de l'excédent servirait automatiquement à rembourser la dette.

M. Stewart-Patterson : En l'absence de ce projet de loi, il y aurait selon moi plus de discussions dans les mois qui viennent sur les priorités du prochain budget, la façon d'utiliser les ressources disponibles, de les optimiser ou de les affecter à d'autres

as opposed to simply sort of drawing it up on the back of an envelope, "Here are four areas. Here is \$4.6 billion. Go to it. Come up with some proposals that will use it up."

Senator Downe: I think it is clear, when you look back over the last three years, that that simply is not happening. There has not been that debate in this country. When we had the massive surplus, it automatically went to pay down the debt. Leading up to that, the Department of Finance consistently told the public that the surplus was very small and that there was no money for the numerous suggested things. Then, six months after the books were closed, the department determined that it had made an error, and there were billions of dollars in that surplus. That is a substantial amount of money. Professionals in that department got the number wrong and so the amount went to the debt.

That is not necessarily the wrong thing to do, but we should have had a debate about it, and this bill will help to set the stage for that debate.

The Chairman: Senator Stratton has a supplementary, and Mr. Boutziouvis would like to comment.

Mr. Sam Boutziouvis, Vice-President, Policy and Director of Research, Canadian Council of Chief Executives: Thank you. I would throw up a caution sign here, Senator Downe: First, in our view, this bill will reduce the government's fiscal flexibility, and we need greater flexibility, moving ahead. With respect to the debt pay-down, we have been highly supportive of the government's fiscal parameters over the past decade. In fact, we have argued strenuously since 1994-95 that we needed to balance the books. The government's fiscal parameters have been budget balance, contingency of \$3 billion to the debt and, recently, a target of debt-to-GDP ratio of 25 per cent. These excellent fiscal parameters, in our view, have served the Canadian people well over the past decade.

Bill C-48, arguably, would affect those fiscal parameters. Mr. Don Drummond of the TD Bank, former Assistant Deputy Minister in the Department of Finance, raised the cautionary flag yesterday by saying that in order to provide some protection against moving back into deficit, the federal Liberals announced that Bill C-48 would be funded only if the government surplus exceeded \$2 billion in this fiscal year and next. He further stated that this effectively marks the end of the federal government's policy over the past decade that committed it to placing an annual \$3 billion contingency reserve, if not used, against the debt.

programmes — au lieu de prendre des décisions à la hâte et d'annoncer : « Voici quatre secteurs. Voici les 4,6 milliards de dollars. Attelez-vous à la tâche et présentez-nous des propositions pour les utiliser. »

Le sénateur Downe : Pour moi il est clair, si on s'appuie sur ce qui est arrivé au cours des trois dernières années, que ce n'est pas du tout ça qui se produit. Il n'y a pas eu de débat au Canada. Quand nous avons enregistré un excédent massif, cet argent a automatiquement servi à rembourser la dette. Avant que cela se produise, le ministère des Finances n'arrêtait pas de dire aux citoyens que l'excédent serait minime et qu'il n'y aurait pas de fonds pour prendre les nombreuses mesures qui avaient été recommandées. Ensuite, six mois après la clôture des comptes, le ministère s'est rendu compte qu'il avait fait une erreur, et que l'excédent se monterait au contraire à plusieurs milliards de dollars. C'est une somme considérable. Les professionnels du ministère se sont trompés et par conséquent l'argent a servi à rembourser la dette.

Ce n'est pas nécessairement une mauvaise chose, mais il aurait fallu qu'on débattenne de la question auparavant, et ce projet de loi nous aidera justement à préparer ce débat.

Le président : Le sénateur Stratton voudrait poser une question complémentaire, et M. Boutziouvis aimerait également intervenir.

M. Sam Boutziouvis, vice-président de la politique et directeur des recherches, Conseil canadien des chefs d'entreprise : Merci. J'aimerais faire une petite mise en garde, sénateur Downe : d'abord, en ce qui nous concerne, ce projet de loi réduira la marge de manœuvre financière du gouvernement, alors que nous avons besoin d'une plus grande marge de manœuvre dans les mois et les années qui viennent. S'agissant du remboursement de la dette, nous avons beaucoup appuyé les paramètres budgétaires du gouvernement au cours des 10 dernières années. En fait, depuis 1994-1995, nous faisons valoir avec énergie la nécessité d'équilibrer les livres. Les paramètres budgétaires du gouvernement ont été jusqu'à présent un budget équilibré, une réserve pour éventualités de 3 milliards de dollars qui peut ensuite être affectée au remboursement de la dette et, plus récemment, l'objectif d'un rapport dette-PIB de 25 p. 100. À notre avis, ces excellents paramètres budgétaires ont bien servi la population canadienne au cours des 10 dernières années.

Or il y a lieu de penser que le projet de loi C-48 influera sur ces paramètres budgétaires. M. Don Drummond de la Banque Toronto-Dominion, et ancien sous-ministre adjoint du ministère des Finances, a justement sonné l'alarme hier en déclarant que, pour assurer une certaine protection contre la possibilité d'enregistrer un déficit, le gouvernement libéral avait annoncé que les dépenses prévues en vertu du projet de loi C-48 ne seraient engagées que si l'excédent dépassait les 2 milliards de dollars au cours de cet exercice et du prochain exercice financiers. Il a aussi déclaré que cette mesure marque la disparition de la politique suivie par le gouvernement fédéral depuis 10 ans, selon laquelle la réserve annuelle pour éventualités de 3 milliards de dollars devait être affectée au remboursement de la dette si elle n'était pas utilisée.

We need to answer the question about whether \$3 billion will continue to be put down on the debt. Mr. Drummond raised this question and I would throw up a cautionary signal, as Mr. Stewart-Patterson has done in his opening remarks.

It would be a leap to suggest that the very important fiscal parameters will continue to be adhered to. Within our council, we have suggested an additional fiscal parameter: expenditure restraint, moving forward. We have done a great deal of work in that regard and we are happy that the government came forward in Budget 2005 with an important set of rules in respect of expenditure restraint.

What happens to those rules with Bill C-48? We cannot but throw a caution sign with regard to the government's fiscal parameters that have served us so very well.

Senator Downe: I read that a former economist with the Bank of Montreal had said that there is not a problem in running a deficit. Your association disagrees with that?

Mr. Stewart-Patterson: Deficits may happen, regardless of how much planning is done and care is taken. The government's determination to avoid deficits has served this country and Canadians well. The surpluses have been the result of important public policy decisions made in the 1990s: elimination of the deficit, placement of fiscal prudence and sticking to it, come hell or high water. I see that determination slipping away in ways that I believe endanger many of the goals that we share for the future of the country.

Prudence is not a bad thing in any time period. When I look at what is happening in the United States, India, China and other parts of the world, I see some real challenges that we need to be prepared to face. It is not a good time for being less careful with the public's money.

Senator Stratton: It has been suggested that if nothing were done about paying down the debt, then over 10 years the growth in the economy would bring the debt-to-GDP ratio down to 25 per cent. Is that true?

Mr. Stewart-Patterson: If the economy grows and the debt remains constant in absolute dollars, then that ratio will decline as a share of the economy, eventually. How fast it goes down depends on how fast the economy grows. That is why we are spending so much time talking about what kind of policy will drive and accelerate growth in this country, because that is where the revenues and the true quality of life will come from.

Il y a donc lieu de se demander si les 3 milliards de dollars en question continueront d'être affectés au remboursement de la dette. M. Drummond a soulevé cette question et je me permets, moi aussi, de faire une mise en garde à ce sujet, comme l'a fait M. Stewart-Patterson dans son exposé liminaire.

Ce serait utopique de croire que ces paramètres budgétaires très importants continueront d'être respectés. Au Conseil, nous avons proposé qu'il y ait un paramètre budgétaire additionnel, soit la réduction des dépenses, dans les mois qui viennent. Nous avons fait beaucoup de travail dans ce domaine et nous sommes contents que le gouvernement ait proposé, dans son budget de 2005, une importante série de règles relatives à la compression des dépenses.

Qu'arrivera-t-il à ces règles quand le projet de loi C-48 sera en vigueur? Nous ne pouvons nous empêcher, par conséquent, de faire cette mise en garde en ce qui concerne la disparition des paramètres budgétaires qui nous ont si bien servis jusqu'à présent.

Le sénateur Downe : J'ai lu quelque part qu'un ancien économiste de la Banque de Montréal avait déclaré que le fait d'enregistrer un déficit ne pose pas problème. Votre association est-elle en désaccord avec cela?

M. Stewart-Patterson : Les déficits sont toujours possibles, même lorsqu'on est prudent et qu'on fait une bonne planification. La résolution du gouvernement à éviter le financement déficitaire a bien servi le Canada et la population canadienne. Les excédents que nous avons enregistrés jusqu'à présent sont le résultat d'importantes décisions prises pendant les années 1990 dans l'intérêt du public : l'élimination du déficit, la création de la marge de prudence, et le respect de ces principes, quoi qu'il arrive. Or j'observe en ce moment un affaiblissement de cette résolution, ce qui risque à mon avis de mettre en danger l'atteinte de bon nombre des objectifs dont nous reconnaissons tous l'importance pour l'avenir du pays.

À n'importe quelle époque, la prudence n'est jamais une mauvaise chose. Quand je regarde ce qui se passe aux États-Unis, en Inde, en Chine et dans d'autres régions du monde, j'entrevois de grands défis auxquels nous risquons d'être confrontés et pour lesquels nous devons nous préparer. Ce n'est pas le moment maintenant de faire preuve de moins de prudence en ce qui concerne l'utilisation des deniers publics.

Le sénateur Stratton : Selon certains, si l'on ne cherchait aucunement à rembourser la dette au cours des 10 prochaines années, la croissance économique serait suffisante pour ramener le rapport dette-PIB à 25 p. 100. Est-ce vrai?

M. Stewart-Patterson : Si l'économie prend de l'expansion et la dette reste constante en chiffres absolus, ce rapport finira par diminuer en tant que part de l'économie. La rapidité avec laquelle il diminuera dépendra du rythme de la croissance économique. Voilà pourquoi nous parlons tant des politiques qui favoriseront et accéléreront la croissance au Canada, car c'est cette croissance économique qui sera à l'origine de tout accroissement des recettes et d'une véritable qualité de la vie au Canada.

As far as I am concerned, paying down the debt brings the ratio down sooner, and so it becomes a lesser factor in terms of what governments have to give to that pot as opposed to what they have available to spend on other things, which are more valuable by definition. There is also the absolute dollar question. If you are not paying down the debt then you are paying interest. How many Canadians think it makes sense to pay interest only on their mortgages? It makes sense, from a family point of view and from the country's point of view, to pay down debt over time. The faster you pay that debt down, the faster you have more flexibility to do other things with your money.

Senator Stratton: I agree with you completely. I was curious as to what your number is. Mr. Boutziouvis said that when it hits 25, we will be comfortable. I agree that it should continue apace to be paid down by \$3 billion. That still leaves room fiscally, from the forecasted projections of surpluses, for the federal government to do social things as well. Would you care to comment on that?

Mr. Stewart-Patterson: If I may, it is fair to say that Canada has been through an extraordinary string of strong economic years — seven and counting. Whenever that fact arises, I cannot help but remember my mother, a minister in the Presbyterian Church, saying that seven good years would be followed by seven pretty lean years. The modern equivalent would be to say that the economic cycle is not dead, and that economic risk has not gone away. The fact that we have had seven good years does not mean that we will have seven more good years, and we can count on that. Debt-to-GDP ratios and the size of the contingency fund are arbitrary decisions. There is no magic number that is optimal. It is prudent and, in the interests of Canadians, what we want is to preserve and improve, to ensure that we build our capacity over time, rather than settle for what we have and maybe risk even that.

Senator Tkachuk: We should not try to rewrite too much history, but in the 1990s a positive thing happened for Canada when all political parties in the House, except for the NDP, were determined that the deficit had to be brought under control. There is no question that Mr. Martin and the government provided leadership, but they had the support of all political parties, except the NDP, and that should never be forgotten.

It is interesting to note that in this discussion, the Minister of Finance did have a plan. His plan was to address the issue of productivity, and to bring down the corporate tax cuts from 22.9 per cent to 19 per cent to be more competitive amongst G8 countries. That was his plan and that was his intention.

En ce qui me concerne, le remboursement de la dette permet de ramener le rapport à un niveau inférieur plus tôt, de telle sorte que les gouvernements ont à affecter moins d'argent à cette activité-là et peuvent consacrer cet argent à d'autres initiatives qui sont, par définition, plus valables. Il y a aussi la question des dollars absolus. Si vous ne remboursez pas la dette, vous payez forcément des intérêts. Combien de Canadiens sont d'avis qu'il convient de payer des intérêts uniquement sur leur hypothèque? Pour les familles et pour le pays dans son ensemble, il est normal de rembourser progressivement une dette. Plus vite vous finissez de rembourser votre dette, plus vite vous aurez une marge de manoeuvre accrue pour dépenser votre argent ailleurs.

Le sénateur Stratton : Je suis entièrement d'accord avec vous. J'étais surtout curieux de savoir quel chiffre vous semble le plus approprié. M. Boutziouvis nous disait que lorsque le rapport sera de 25 p. 100, nous serons à l'aise. Je suis d'accord pour dire qu'il faut continuer à rembourser la dette de 3 milliards de dollars à chaque fois. Cela nous laissera tout de même une bonne marge budgétaire, vu les excédents qui sont prévus, et le gouvernement fédéral pourra donc prendre certaines mesures sociales. Qu'en pensez-vous?

M. Stewart-Patterson : Je pense qu'il est juste de dire que le Canada a connu une période exceptionnelle d'excellents résultats économiques — c'est le cas depuis sept ans, et cela continue. Mais chaque fois qu'il est question de ce succès économique, je ne peux m'empêcher de songer à ma mère, qui est pasteur à l'Église presbytérienne, qui me disait toujours que sept années grasses sont toujours suivies de sept années maigres. L'équivalent moderne serait de dire que le cycle économique n'est pas fini, et que les risques économiques n'ont donc pas disparu. Le fait que nous ayons connu sept bonnes années ne signifie pas que nous aurons encore sept bonnes années, et que nous pouvons y compter. L'importance du rapport dette-PIB et de la réserve pour éventualités sont le fait de décisions arbitraires. Il n'existe pas de chiffre magique correspondant à la situation optimale. Il s'agit d'être prudent et d'avoir à l'esprit l'intérêt des Canadiens, car ce que nous voulons faire, c'est préserver et améliorer la situation, pour être sûrs d'élargir notre capacité avec le temps, plutôt que d'accepter ce que nous avons maintenant, voire même de mettre en danger nos acquis.

Le sénateur Tkachuk : Il ne faut pas chercher à réécrire l'histoire, mais dans les années 1990, quelque chose de positif s'est produit au Canada, lorsque tous les partis politiques à la Chambre, à l'exception du NPD, ont décidé qu'il fallait maîtriser le déficit. Il ne fait aucun doute que M. Martin et le gouvernement font preuve de leadership à cet égard, mais ils avaient bien l'appui de tous les partis politiques, sauf le NPD, et il ne faudrait jamais l'oublier.

Il est intéressant de noter que, dans le contexte de cette discussion, le ministre des Finances a bel et bien parlé de son plan. Son plan consistait à s'attaquer au problème de la productivité et à faire passer l'impôt sur les sociétés de 22,9 p. 100 à 19 p. 100 afin d'être plus concurrentiel, par rapport aux autres pays du G-8. Tel était son plan et telle était son intention.

I have been a member of this committee, chair, and I have been involved in banking. We always hear the people from the Department of Finance; they have their little book about tax expenditures. I think if you reduce taxes, you create more cash, but they do not. They always look at it as a cost. If you reduce this much tax, this is what it will cost. They came here before this committee and argued that in the department, and they have always said that.

We must remember what the discussion was and what the announcement was by the NDP and the government when they came up with the \$4.5 billion. It was the argument that by getting rid of this corporate tax cut — that was the argument of the NDP — we would be able to pay for these social programs. That is what happened. However, the Minister of Finance has said that he will introduce the tax cuts under a separate bill.

The Chairman: He told us that when he was here.

Senator Tkachuk: I do not know what the cost will be of this separate bill, according to the Department of Finance. I hope he does that because I think this is important.

Do you feel confident that he will bring in this bill and that it will include the tax cuts that he had promised in Bill C-43?

Mr. Stewart-Patterson: I take the Minister of Finance at his word, that the tax cuts will proceed as originally announced, and that the only question will be how that promise will be fulfilled legislatively.

Senator Tkachuk: Do you have any fear that he will postpone everything for two years to satisfy the Department of Finance's argument that this \$4.5 billion has to be paid for first?

Mr. Stewart-Patterson: The fact is, and the minister has pointed it out, that the tax cuts were not scheduled to take effect until 2008 at the earliest. From a practical point of view, it does not really matter when, between now and that date, the legislation gets passed. The danger is that the longer you put off bringing forward the legislation and passing it, the more uncertainty you leave in the marketplace.

People are making investment decisions now, and if they are investing in a plant or a major operation that will be amortized over 10 or 20 years or longer, what the tax rate will be for sure three years from now still has an impact on whether that goes ahead or not.

From the point of view of what is good for the country, it will be good for the country to get the bill passed or to get that legislation passed as soon as possible. The Minister of Finance has been categorical in saying that it will go ahead regardless, all of which simply highlights the fact that the corporate tax cuts had nothing to do with funding Bill C-48. The money for Bill C-48 all comes out of projected surpluses in the next two fiscal years,

Monsieur le président, je suis membre du comité, et j'ai travaillé dans le secteur bancaire. Nous entendons sans arrêt les affirmations des responsables du ministère des Finances; ils nous ressortent leur petit livre sur les dépenses fiscales. Pour ma part, je suis convaincu que si vous réduisez les impôts, vous créez plus de liquidités au sein de l'économie, mais ces gens-là ne sont pas d'accord. Ils y voient toujours un coût potentiel. Si vous réduisez tel impôt d'autant, voilà ce que ça va coûter. C'est l'argument qu'ils ont avancé devant de comité et au ministère, et telle a toujours été leur position.

Il faut se souvenir du fond de la discussion et de l'annonce faite par le NPD et le gouvernement lorsqu'ils se sont entendus sur ces 4,5 milliards de dollars. L'argument qu'ils ont avancé — c'était plutôt l'argument du NPD — c'est qu'en éliminant cette réduction de l'impôt sur les sociétés, nous pourrions nous permettre de payer ces programmes sociaux. Voilà ce qui est arrivé. Il reste que le ministre des Finances a déclaré qu'il déposera un autre projet de loi pour faire adopter les réductions d'impôt en question.

Le président : C'est ce qu'il nous a dit quand il était là.

Le sénateur Tkachuk : Je ne sais pas combien coûtera ce projet de loi distinct, d'après les responsables du ministère des Finances. J'espère qu'il va le faire, parce que j'estime que c'est important.

Êtes-vous convaincu qu'il va vraiment déposer ce projet de loi et que ce dernier comprendra les réductions d'impôt promises au projet de loi C-43?

M. Stewart-Patterson : J'accepte la parole du ministre des Finances, qui nous dit que les réductions d'impôt annoncées à l'origine vont bel et bien être appliquées, et qu'il s'agit simplement de savoir comment il sera possible, sur le plan législatif, de tenir cette promesse.

Le sénateur Tkachuk : Craignez-vous qu'il décide d'attendre deux ans pour le faire, afin de satisfaire le ministère des Finances, selon lequel ces 4,5 milliards de dollars doivent déjà être payés?

M. Stewart-Patterson : Le fait est — et le ministre l'a d'ailleurs rappelé — que ces réductions d'impôt ne devaient pas entrer en vigueur avant 2008 au plus tôt. D'un point de vue pratique, peu importe le moment, d'ici là, où la loi sera adoptée. S'il y a un danger, c'est que plus on attend pour déposer le projet de loi et l'adopter, plus la situation demeure incertaine du point de vue du marché.

C'est maintenant que les gens prennent des décisions sur les investissements à faire, et s'ils envisagent d'investir dans une usine ou une grande opération dont la période d'amortissement sera de 10 ans, de 20 ans ou même plus, le taux d'imposition qui s'appliquera dans trois ans est certainement un facteur dans la décision d'aller de l'avant ou non.

Pour le pays dans son ensemble, ce sera positif pour le Canada si on peut faire adopter cette mesure législative dans les plus brefs délais. Le ministre des Finances a été catégorique à ce sujet, déclarant que cette mesure sera adoptée quoi qu'il en soit, ce qui prouve que la réduction de l'impôt sur les sociétés n'avait rien à voir avec le financement du projet de loi C-48. Les crédits qui sous-tendent les mesures du projet de loi C-48 découleront des

which is before the first of the tax cuts was even supposed to take effect. The time value of money alone suggests that it is not the foregone tax cuts that will pay for it.

Second, since the minister has promised the tax cuts will be there anyway, nothing has changed, so they cannot possibly be the source of revenue.

What I would say is that, in effect, as you pointed out, we have had a major round of tax cuts on the personal side and on the corporate side over the past five years, yet federal revenues from corporate tax is now higher than it has ever been. I think that is a good illustration that tax cuts have a dynamic impact, not simply a static cost. I would suggest that the tax cuts from the October 2000 mini-budget, if it still warrants that title, have more than paid for themselves already.

Canada is not alone. Almost every country in the OECD has recognized that lower corporate taxes, rather than higher corporate taxes, is the best way to higher economic growth. The Minister of Finance has said that we will proceed with them on schedule, which is at least recognizing the importance of staying competitive on the tax front.

One of the points that we have to make is that, in terms of the government's ability to do more for Canadians on the social front, it probably would pay if we got smarter and moved faster and further on a corporate tax front, rather than waiting.

Senator Tkachuk: That was my second question. It has been answered.

Senator Eggleton: Of course, all of those provisions in Bill C-43 about the tax cuts could have been in place by now if the Conservatives had not flip-flopped on their position and decided they wanted to defeat the government on Bill C-43, as opposed to supporting it as they originally said they would. If they had done what they originally said they would do, we would not have needed Bill C-48.

However, my questions will go to the two areas of concern that you have raised. One is on policy and the other on good governance. On policy, you said that in Bill C-48 you do not have targets, goals outcomes and such. I have been through a lot of budgets and I do not remember an awful lot of detail or a lot of items in a lot of budgets. I look at the provisions in Bill C-43, which you did not oppose, and there are all sorts of programs here — \$398 million over the next five years to enhance settlement and integration programs; the \$5 billion that goes into child care; \$1 billion that goes into an innovative clean fund;

excédents qui sont prévus pour les deux prochains exercices financiers, c'est-à-dire avant que la première série de réductions ne devait entrer en vigueur. Ne serait-ce qu'à cause de la valeur temporelle de l'argent, on peut supposer que ce n'est pas l'annulation des réductions d'impôt qui permettra de payer ce que prévoit le projet de loi.

Deuxièmement, comme le ministre a promis d'appliquer ces réductions d'impôt quoi qu'il arrive, rien n'a changé, si bien que les revenus prévus à cette fin ne peuvent absolument pas être la source de financement des mesures du projet de loi C-48.

Or, comme vous l'avez vous-même signalé, il y a eu au cours des cinq dernières années une série d'importantes réductions du côté de l'impôt sur le revenu des particuliers et de l'impôt sur les sociétés, et malgré tout les recettes fédérales tirées de l'impôt sur les sociétés sont maintenant plus importantes qu'elles ne l'ont jamais été. Pour moi, c'est une bonne illustration du fait que les réductions d'impôt ont un effet dynamique et ne correspondent pas simplement à une dépense statique. Je dirais que déjà, le Trésor a plus que récupéré le manque à gagner en recettes fiscales découlant des réductions d'impôt annoncées dans le mini-budget d'octobre 2000, si on peut encore l'appeler ainsi.

Et le Canada n'est pas seul. Presque tous les pays de l'OCDE ont compris que la meilleure façon de stimuler la croissance économique consiste à diminuer l'impôt sur les sociétés, au lieu de le relever. Le ministre des Finances a dit que nous allons appliquer les réductions aux dates prévues, ce qui signifie qu'il reconnaît au moins qu'il est indispensable que le Canada demeure concurrentiel sur le plan fiscal.

Par contre, ce sur quoi nous aimerions insister, c'est que si le gouvernement veut faire plus pour les Canadiens sur le plan social, il aurait sans doute avantage à accélérer l'application des mesures de réduction de l'impôt sur les sociétés, au lieu d'attendre.

Le sénateur Tkachuk : C'était justement le sujet de ma deuxième question. Mais vous y avez déjà répondu.

Le sénateur Eggleton : Il va sans dire que toutes les dispositions du projet de loi C-43 relatives aux réductions d'impôt seraient déjà en vigueur maintenant si les Conservateurs n'avaient pas fait volte-face pour décider tout d'un coup d'essayer de renverser le gouvernement lors du vote sur le projet de loi C-43, au lieu de l'appuyer, conformément à ce qu'ils avaient dit au début. S'ils avaient fait ce qu'ils devaient faire au départ, nous n'aurions pas eu besoin du projet de loi C-48.

Mes questions portent sur les deux éléments qui vous préoccupent : premièrement, la ligne de conduite du gouvernement, et deuxièmement, la saine gestion publique. S'agissant du premier, vous dites qu'il n'est aucunement question dans le projet de loi C-48 des objectifs à atteindre, des résultats escomptés, et cetera. Mais j'ai moi-même épluché beaucoup de budgets, et je ne me rappelle pas d'y avoir vu beaucoup de détails ni une longue liste de postes budgétaires détaillés. Si je regarde les dispositions du projet de loi C-43, auquel vous n'étiez pas opposé, je vois qu'il y a une énumération

\$171 million over five years to celebrate Canada, to help Canadian diversity find its voice in communities across the country.

Then, of course, there are two enormous amounts of money that came about as a result of negotiations at the federal-provincial-territorial level: the health care package, \$41.3 billion over 10 years, and the equalization and territorial formula at \$33.4 billion. All of those, talking about accountability, were all worked out before members of Parliament other than the government knew about them.

I wonder what really is terribly different about Bill C-48 from many other budgets, where we have a very minimal amount of information. I do not recall too many cases where I have seen things such as goals, targets and outcomes.

Mr. Stewart-Patterson: If I may, senator, if you are suggesting that budgets routinely throw money at problems without analyzing them first, I would suggest that there is a broader problem with financial management. My experience with the way in which the Department of Finance operates and with other departments suggests otherwise.

If I can take my own example — again I cannot speak to every line item in the budget because I do not know what has gone into that. I do serve in a volunteer capacity on the board of directors of the Canadian Youth Business Foundation, which does micro-lending and mentoring for entrepreneurs across the country. We were started by private sector donors. Industry Canada became a significant partner in the 2001 budget. We went through a mid-term evaluation as a result of that first agreement, which among other things suggested that not only were we doing a pretty good job in using that money but that there should be — international experience as well as our own suggested — an ongoing government role in the kind of activities in which we engaged.

In going to the government to argue for an expansion and renewal of our funding from the government, I know that both volunteer board members as well as the senior management of the foundation met with senior officials and ministers, and my point is that we had to come forward with a very specific and compelling reason as to why we, as opposed to all the other

de toutes sortes de programmes — soit 398 millions de dollars au cours des cinq prochaines années pour améliorer les programmes d'établissement et d'intégration; 5 milliards de dollars pour les programmes de garde d'enfants; 1 milliard de dollars pour la création du fonds EcoNet; 171 millions de dollars sur cinq ans pour célébrer le Canada, et pour permettre à la diversité canadienne de s'exprimer dans les collectivités du Canada entier.

Et, il y a, bien sûr, deux sommes importantes qui découlent des négociations tenues au niveau fédéral-provincial-territorial : l'ensemble de mesures touchant le système de soins, pour lesquelles la somme de 41,3 milliards de dollars est prévue sur 10 ans, et la formule de péréquation et territoriale, pour laquelle la somme de 33,4 milliards de dollars est prévue. Vous parlez de responsabilisation, mais je vous fais remarquer que tous ces accords ont été conclus avant que les députés, à part ceux de la majorité, aient pu en prendre connaissance.

Je me demande donc en quoi le projet de loi C-48 se démarque de nombreux autres budgets, qui contiennent généralement un minimum d'information. Je ne me rappelle pas d'avoir vu très souvent des budgets où on précisait les objectifs à atteindre, et les résultats escomptés.

M. Stewart-Patterson : Si vous me permettez, sénateur, si vous dites que des budgets proposant l'engagement de dépenses très importantes sont régulièrement proposés sans que l'on ait fait les bonnes analyses au préalable, eh bien, je dirais que nous avons un problème de gestion financière qui est beaucoup plus grave que je ne le croyais. Si je me fonde sur ce que je sais de la façon de faire du ministère des Finances et d'autres ministères, je dirais que ce n'est pas du tout la méthode normale.

Si vous me permettez de parler de ma propre expérience — encore une fois je ne peux pas me prononcer sur chaque poste budgétaire, étant donné que je ne sais pas quel travail ou quelle analyse sous-tendent les différents postes. Par contre, je siège à titre de bénévole au conseil d'administration de la Fondation canadienne des jeunes entrepreneurs, qui coordonne des programmes de micro-prêts et d'encadrement destinés aux jeunes entrepreneurs de l'ensemble du pays. Ce sont des donateurs du secteur privé qui ont lancé la Fondation. Industrie Canada est devenu un partenaire important à compter du budget de 2001. Par suite de l'accord intervenu entre nous, nous avons fait l'objet d'une évaluation à mi-mandat qui a conclu, entre autres, que non seulement nous faisons du bon travail puisque l'argent était utilisé à bon escient mais que le gouvernement — et des expériences internationales en plus de la nôtre permettaient de tirer cette conclusion — devrait participer en permanence à des activités de ce genre.

De plus, je sais que quand nous avons dû nous adresser au gouvernement pour le convaincre d'élargir et de renouveler notre financement, un certain nombre d'administrateurs bénévoles, de même que les cadres supérieurs de la Fondation, ont dû rencontrer des hauts fonctionnaires et des ministres, et si je cite cet exemple, c'est parce que nous avons dû justement avancer des

people who come to government looking for money, deserved to be trusted with the taxpayers' dollars.

It was very important for me to be able to look the Minister of Industry in the face and say "We have surveyed all of our clients who have received loans since Industry Canada came on board, and that shows that, for an average loan of \$12,000, 87 per cent of which has been repaid with interest, these young Canadians are producing an average of six jobs. Do you have any other programs in the Department of Industry that are producing better results than that? If not, may I suggest humbly that we deserve further confidence from the government."

That was a long, roundabout explanation, and I apologize. However, the point I wanted to make was that my personal experience with the formal budget process suggests that a lot of thought and analysis goes into, line by line, the items that make up a budget each year.

That does not mean that things do not get made up on the fly. It does not mean that you do not get large sums. The health care accord that you mentioned was a negotiated agreement. What went into that negotiation? I was not behind the doors, and I cannot speak to the intent of the analysis, but the point is that it was a negotiated agreement. The budget gave effect to that, but the negotiations happened first.

The point I am making with respect to Bill C-48 is that we know from the political context that the money that is being laid out was a negotiated amount. The areas were agreed. You can tell me what you have heard from other witnesses engaged in the actual programming here, but what I heard from the session immediately previous suggested that the monies come first, and now people are being asked to go out and find useful ways to spend it, which is, in my view, the wrong way round.

Senator Eggleton: The money only comes if we go over the \$2 billion.

Mr. Stewart-Patterson: That means we are asking people to spend a lot of time planning for stuff that may not even happen.

Mr. Boutziouvis: Senator, you yourself outlined in Bill C-43 a number of funds to which the monies would be disbursed. With all due respect, this bill suggests for authorization purposes that the Governor-in-Council can use any number of mechanisms in order to disburse the money, and there is no detail on what mechanism will be used to disburse the funds. It is short on specifics in that regard, and that, to us, suggests some questions that need to be asked.

arguments très précis et très convaincants afin de justifier que la Fondation, par opposition à tous les autres qui s'adressent au gouvernement pour obtenir de l'argent, continue à recevoir l'argent des contribuables.

Il était très important que je puisse dire au ministre de l'Industrie, en le regardant dans le blanc des yeux : « Nous avons mené un sondage auprès de tous nos clients qui ont reçu un prêt depuis qu'Industrie Canada participe au programme, et les résultats indiquent que pour un prêt moyen de 12 000 \$, dont 87 p. 100 sont remboursés avec intérêt, ces jeunes Canadiens créent six emplois en moyenne. Existe-t-il d'autres programmes au ministère de l'Industrie dont les résultats seraient meilleurs? Sinon, je dirais que nous méritons que le gouvernement continue à nous faire confiance. »

C'était une explication assez longue et tortueuse, je l'avoue, et je m'en excuse. Mais là où je voulais en venir, c'était que mon expérience personnelle du processus budgétaire officiel laisse supposer que chaque poste budgétaire, chaque année, fait l'objet d'énormément de réflexion et d'analyse.

Cela ne veut pas dire que certaines mesures ne sont pas conçues un peu à la dernière minute. Cela ne veut pas dire non plus qu'il n'y a pas des sommes assez considérables. L'accord relatif au système de soins dont vous avez parlé était un accord négocié. Qu'est-ce qui s'est passé pendant les négociations? Je n'étais pas présent, et je ne peux donc pas parler de l'intention de l'analyse, mais ce qu'il faut surtout comprendre, c'est qu'il s'agissait d'un accord négocié. Le budget a permis de mettre en oeuvre l'accord en question, mais il y a eu d'abord les négociations.

Ce que j'essaie de vous dire au sujet du projet de loi C-48, c'est que nous savons, d'après le contexte politique, que l'argent prévu correspond à un montant négocié. Les secteurs retenus ont fait l'objet d'un commun accord. Vous pouvez me dire ce que d'autres témoins qui participent à l'élaboration des programmes vous auront déjà dit à ce sujet, mais d'après ce que j'ai entendu au cours de la séance qui a précédé celle-ci, l'argent a d'abord été affecté, et maintenant on demande aux responsables de trouver des façons utiles de le dépenser, alors qu'à mon avis, c'est exactement l'inverse qu'il faudrait faire.

Le sénateur Eggleton : L'argent ne sera affecté que si nous dépensons les 2 milliards de dollars.

M. Stewart-Patterson : Cela veut donc dire que nous demandons aux fonctionnaires de passer beaucoup de temps à planifier des programmes qui ne vont peut-être même pas se réaliser.

M. Boutziouvis : Sénateur, vous-même avez énuméré un certain nombre des projets et programmes auxquels les crédits prévus au projet de loi C-43 seront affectés. Sans vouloir vous contredire, ce projet de loi prévoit que, pour les fins d'autorisation, le gouverneur en conseil pourra recourir à différents mécanismes pour verser les crédits en question, alors qu'on ne fournit aucun détail au sujet du mécanisme qui servira à faire ces versements. Le projet de loi contient très peu de renseignements précis à ce sujet, ce qui laisse entendre, en ce qui nous concerne, qu'il y a lieu de poser un certain nombre de questions.

Senator Eggleton: Bill C-43 is short on a lot of the same details you are looking for.

Mr. Stewart-Patterson: Let me say, senator, our support for Bill C-43 was not 100 per cent enthusiastic, either.

Mr. Boutziouvis: You yourself suggested that the monies in many cases were going into particular funds. As Mr. Stewart-Patterson has suggested, item No. 3 is basically carte blanche on how the monies will be disbursed. When will they be disbursed? I heard this morning questions about when the monies will be disbursed between the two years. I am not even sure with respect to your discussions that went on this morning. I am still not clear about when the monies will be disbursed.

Senator Eggleton: Can I ask you about good governance? You talked about post-dated blank cheques and raised concerns about accountability. The Comptroller General was before us earlier today and called this a prudent approach. He said that several times. He said this would actually lead to better accountability.

I realize that you would like more information, and that you feel that this is a post-dated blank cheque, but the practice of the government in the past, if it were to continue and if there were no Bill C-48, would mean that if in the fall we see that there will be a greater surplus — which is not an unusual circumstance — then the government might decide, as they have in the past, how much of that surplus they want to go to debt reduction and how much they will book before March 31, whether it be for foundations or any of those other vehicles that we have known in the past. The government has made that decision and then announced it.

This goes to Senator Downe's point. They are now saying that, for \$4.5 billion, here is how we see this falling out. That is more information than we have ever had before. It may not be a great amount, in your opinion. In terms of good governance, I think, as the Comptroller General says, you would have to see it as something that is a little bit better on accountability.

I might add, talking about the debt and getting off this \$3 billion debt reduction, yes, I agree with you that it automatically may not happen for the first time, but it could still happen because perhaps the surplus they will see, going in, ends up being much more than the \$4.5 billion, so there could still be more money going against the debt, which is not unusual. It certainly would work in with the commitment of Mr. Goodale of going to 25 per cent of debt-to-GDP by 2015.

On the question of good governance, do you agree with the Comptroller General?

Le sénateur Eggleton : Mais le projet de loi C-43 ne comporte pas non plus bon nombre de détails que vous cherchez à avoir.

M. Stewart-Patterson : Je dois vous dire, sénateur, que nous n'étions pas non plus en faveur du projet de loi C-43 à 100 p. 100.

M. Boutziouvis : Vous-même avez laissé entendre tout à l'heure que dans bien des cas, les crédits seront affectés à des fonds particuliers. Comme le dit M. Stewart-Patterson, l'article 3 donne essentiellement carte blanche au gouvernement pour déterminer les fins particulières pour lesquelles les crédits pourront être affectés. Quand seront-ils affectés? Ce matin, plusieurs questions ont été posées concernant le calendrier prévu pour l'affectation des fonds au cours des deux prochaines années. Je ne suis toujours pas sûr quand ce sera fait, si je me fonde sur les discussions de ce matin. Je ne sais toujours pas quand les fonds seront affectés.

Le sénateur Eggleton : Pourrais-je vous poser une question au sujet de la saine gestion publique? Vous avez évoqué la notion de chèques en blanc postdatés en disant que vous avez des inquiétudes en matière de responsabilisation. Le contrôleur général a comparu devant nous plus tôt aujourd'hui et a déclaré qu'il s'agit là d'une approche prudente. Il l'a répété à plusieurs reprises. Il nous a dit que cela va au contraire conduire à une plus grande responsabilisation.

Je sais que vous aimeriez avoir plus de renseignements, et qu'en ce qui vous concerne, il s'agit d'un chèque en blanc postdaté, mais si les pratiques antérieures devaient être maintenues, et s'il n'y avait pas eu de projet de loi Bill C-48, à l'automne, si nous constatons que l'excédent était plus important — ce qui n'est pas inhabituel — le gouvernement pourrait décider, comme il l'a déjà fait par le passé, quelle proportion de l'excédent sera affectée à la réduction de la dette et quelle proportion sera comptabilisée avant le 31 mars, qu'il s'agisse de financer des fondations ou d'autres véhicules que nous avons connus par le passé. C'est le gouvernement qui a toujours pris la décision pour l'annoncer par la suite.

Je voudrais revenir sur le point soulevé par le sénateur Downe. Le gouvernement nous dit maintenant, pour ces 4,5 milliards de dollars, voilà à quelles activités ou programmes nous comptons affecter les crédits. C'est déjà plus d'information qu'on nous a jamais fournie jusqu'à présent. Elle est peut-être insuffisante, en ce qui vous concerne. Mais s'agissant de saine gestion publique, comme le contrôleur général l'a lui-même affirmé, c'est tout de même une pratique qui contribuera à rehausser la responsabilisation.

Pour ce qui est maintenant de la dette et de la possibilité que ces 3 milliards de dollars ne soient pas affectés à la réduction de la dette, je suis d'accord avec vous pour dire que pour la première fois, cela ne va peut-être pas se faire automatiquement, mais cela pourrait finir par se produire si l'excédent se trouve à être bien supérieur aux 4,5 milliards de dollars, de sorte qu'il reste de l'argent à affecter à la réduction de la dette — ce qui n'est pas inhabituel, d'ailleurs. Cela cadrerait tout à fait avec l'engagement pris par M. Goodale concernant la réduction du rapport dette-PIB à 25 p. 100 d'ici 2015.

Donc, en ce qui concerne le principe de la saine gestion publique, êtes-vous d'accord avec le contrôleur général?

Mr. Stewart-Patterson: If I may, the Comptroller General is probably perfectly accurate in saying that there would be adequate oversight within the rules as administered by the public service on behalf of the government. The point I was making is that by essentially pre-approving these expenditures with only a vague policy envelope, senators and members of Parliament are virtually surrendering further parliamentary oversight and accountability. I am not suggesting that there would not be accountability within the normal Treasury Board approval process, or in the way that governments work in terms of the administration. What I am suggesting is that there is no more oversight in terms of the political decisions about how that money gets spent, where it is allocated and in what form, whether it will be grants and contributions, whether we will create a new foundation or a Crown corporation. Once this bill is passed, that decision rests with cabinet, and cabinet alone.

Senator Eggleton: What about the annual report to Parliament on planning and priorities that departments must submit?

Mr. Stewart-Patterson: I am not suggesting that suddenly the government is no longer accountable as a whole. I am saying that this is blanket authorization ahead of time, and it gives a great amount of authority to the cabinet and, by extension, takes away that much decision-making power from this body.

Senator Eggleton: That is blanket authority that they would have without Bill C-48, simply because they would just decide that.

Mr. Stewart-Patterson: We have already received our invitation for the Finance Committee of the House of Commons pre-budget consultations. I know from experience that groups line up by the dozen across the country for input into the budget. We have not had any input into Bill C-48.

Senator Eggleton: I want to ask you about expenditure restraint. You have indicated a concern about that. I am told by the Department of Finance officials who were here that what we are talking about in Bill C-48 is taking the expenditure level up to 0.1 or 0.2 per cent higher than where it would otherwise be, which does not sound terribly high. It would park us at around the 12 per cent of GDP mark, as government expenditure. That, to me, looks quite favourable compared to what it was during the Conservative years, when it got up as high as 18 per cent. Certainly, when it was turned over to us, it was around 16 per cent. How do we consider this to be a runaway, reckless expenditure?

M. Stewart-Patterson : Écoutez, le contrôleur général a probablement tout à fait raison de dire que les contrôles prévus selon les règles qu'applique la fonction publique au nom du gouvernement seront suffisants. À ce sujet, je disais simplement qu'en préapprouvant ces dépenses avec seulement une vague idée des politiques qui les sous-tendent, les sénateurs et les députés renoncent en réalité à un resserrement du contrôle parlementaire et de la responsabilisation vis-à-vis du Parlement. Je ne prétends pas que le gouvernement n'aurait pas de comptes à rendre selon la procédure d'approbation normale du Conseil du Trésor, ni du point de vue de l'administration publique. Je laisse entendre tout simplement qu'il n'y aura pas plus de contrôle en ce qui concerne les décisions politiques qui seront prises au sujet de la façon d'utiliser les crédits, des programmes auxquels il convient d'affecter les crédits, de la forme que doivent prendre les dépenses — c'est-à-dire s'il doit s'agir de subventions et de contributions, ou s'il convient de créer une nouvelle fondation ou société d'État. Une fois que ce projet de loi aura été adopté, il appartiendra au Cabinet, et seulement au Cabinet, de prendre cette décision.

Le sénateur Eggleton : Et qu'en est-il donc du rapport annuel sur la planification et les priorités que tous les ministères doivent soumettre à l'examen du Parlement?

M. Stewart-Patterson : Je ne dis pas que du jour au lendemain, le gouvernement n'aura plus du tout de comptes à rendre à qui que ce soit. Je vous dis simplement que ce projet de loi prévoit une autorisation générale au préalable, ce qui donne énormément de pouvoir au Cabinet et, ce faisant, enlève beaucoup de pouvoir décisionnel au Sénat.

Le sénateur Eggleton : Mais le gouvernement aurait cette autorisation générale sans le projet de loi C-48, parce qu'il pourrait tout simplement décider d'agir comme bon lui semble.

M. Stewart-Patterson : Nous avons déjà reçu notre invitation à participer aux consultations prébudgétaires du Comité des finances de la Chambre des communes. Je sais, comme j'ai une certaine expérience de la chose, que des dizaines de groupes dans tout le Canada demandent à participer à l'élaboration du budget. Or notre opinion n'a pas du tout été sollicitée à propos du projet de loi C-48.

Le sénateur Eggleton : Je voudrais vous parler de la compression des dépenses. Vous avez dit que cette question vous inquiète. Mais les responsables du ministère des Finances qui ont comparu devant le comité nous ont dit que le projet de loi C-48 fait passer le niveau des dépenses à 0,1 ou 0,2 p. 100 de plus, par rapport à ce qu'il aurait été autrement, ce qui ne me semble pas très élevé. Cela voudrait dire que les dépenses gouvernementales correspondent à environ 12 p. 100 du PIB. Cela me paraît assez favorable comparativement au niveau des dépenses pendant les années où les Conservateurs étaient au pouvoir, quand ce niveau a atteint 18 p. 100. En tout cas, quand nous avons de nouveau formé le gouvernement, c'était de l'ordre de 16 p. 100. Comment donc peut-on dire qu'il s'agit là de dépenses incontrôlées et imprudentes?

Mr. Stewart-Patterson: When expenditure goes up by close to 15 per cent in a single year, when it is rising by more than 40 per cent over five years. I am looking at the spending growth over the last five years. I do not think many Canadians have seen their paycheques rise that fast. What concerns us is not the absolute level of expenditure, but rather the rate of growth.

The other thing leading back to tax policy is that the larger you want government to be, the larger its role, the more expensive its role within your economy, the more attention you must pay to tax structure. If you look at the higher-tax economies in Europe, you will see that they have tax structures that are much more biased towards consumption taxes, value added taxes like the GST, rather than towards taxes on corporate and personal income. That debate is basically absent in Canada. We have not had any serious discussion, even on the corporate side, since the 1990s.

Finally, in response to your point that, well, \$4.6 billion is something behind the decimal point in terms of the total bill, that brings me back to C.D. Howe. If there is \$4.6 billion here and \$4.6 billion there, eventually we are talking about real money.

Senator Eggleton: I agree with you, but it is certainly not in the category of runaway or reckless expenditure. I agree with you that it is serious money.

Mr. Stewart-Patterson: What is your definition of "runaway"? Fifteen per cent in a year is not enough?

Senator Eggleton: What we had in the Conservatives years was certainly runaway. It was a much bigger percentage of the GDP then than it is today.

Mr. Boutziouvis: There have been other spending increases since the 2005 budget. You must take all of the spending increases in context. You have the federal-Ontario deal, which adds about \$700 million, and all sorts of other measures have been added in as well since the February budget. That would be part of Bill C-43. You are looking at least at a 3.5 per cent increase in spending for this particular fiscal year, on top of the increase that was already forecast in the 2005 budget.

Mr. Stewart-Patterson: This is all part of the confusion. There have been some allegations that, since the budget, the government has announced more than \$20 billion in spending. The minister has said no, it is really only 9, because we double and triple counted some of this stuff. All of this contributes to confusion as opposed to clarity, which is what we are trying to get at.

M. Stewart-Patterson : Eh bien, quand les dépenses augmentent de presque 15 p. 100 en une seule année, et lorsqu'elles ont augmenté de plus de 40 p. 100 au cours des cinq dernières années. Je vous parle de la progression des dépenses au cours des cinq dernières années. Je ne pense pas que le montant du chèque de paie de bon nombre des Canadiens ait augmenté aussi rapidement. C'est plutôt le rythme de croissance des dépenses qui nous inquiète, plutôt que le niveau absolu des dépenses.

Pour revenir maintenant sur la question de la politique fiscale, il convient de rappeler que plus le rôle du gouvernement est important, plus son rôle coûte cher au sein de l'économie, et plus on doit s'intéresser à la structure du régime fiscal. Si vous regardez la situation dans les économies d'Europe où les impôts sont plus élevés, vous verrez que leur régime fiscal est davantage axé sur les taxes de consommation que sur l'impôt sur les sociétés ou l'impôt sur le revenu des particuliers. Or il n'y a jamais eu de débat à ce sujet au Canada. Depuis les années 1990, il n'y a pas eu de discussion sérieuse au Canada au sujet de notre structure fiscale, ni même en ce qui concerne l'impôt sur les sociétés.

Enfin, en réponse à ce que vous avez dit tout à l'heure, à savoir que la somme de 4,6 milliards de dollars correspond à une fraction des dépenses totales du gouvernement, eh bien, cela me ramène à ce que disait C.D. Howe. Si on parle de 4,6 milliards de dollars ici, et 4,6 milliards de dollars là-bas, quand on additionne tout cela, cela finit par correspondre à des sommes considérables.

Le sénateur Eggleton : Je suis d'accord avec vous, mais on ne peut certainement pas prétendre qu'il s'agit de dépenses incontrôlées ou imprudentes. Je suis d'accord avec vous pour dire que ce sont des sommes considérables.

M. Stewart-Patterson : Et comment définissez-vous le terme « incontrôlées »? Quinze pour cent en un an n'est pas suffisant?

Le sénateur Eggleton : Les dépenses à l'époque des Conservateurs étaient certainement incontrôlées. Elles représentaient une proportion beaucoup plus importante du PIB que ce n'est le cas actuellement.

M. Boutziouvis : Il y a eu d'autres augmentations des dépenses depuis le budget de 2005. Il faut tenir compte de toutes les augmentations. Il y a l'accord entre le gouvernement fédéral et l'Ontario, qui fait ajouter environ 700 millions de dollars au total, de même que toutes sortes d'autres mesures qui ont été ajoutées depuis le budget de février. Tout cela fait partie du projet de loi C-43. On parle donc d'une augmentation des dépenses d'au moins 3,5 p. 100 pour l'exercice financier en cours, en plus de l'augmentation qui était déjà prévue au budget de 2005.

M. Stewart-Patterson : C'est pour cela qu'il y a tant de confusion. Certains prétendent que, depuis le dépôt du budget, le gouvernement a annoncé des dépenses de plus de 20 milliards de dollars. Le ministre dit que non, qu'il s'agit en réalité de seulement 9 milliards, parce que certaines dépenses ont été comptées deux fois et trois fois. Eh bien, tout cela contribue à embrouiller la situation, au lieu de l'élucider, et c'est justement ça que nous essayons de vous dire.

Senator Murray: It is good to see you here. I would like to engage you a bit on some general matters that arose from our discussion here and from the document you left with us. First, I could not forbear to say that much of the reaction to poor Tim O'Neill's comments to the effect that we should not be so completely doctrinaire about deficit financing is in the nature of hysteria. Of course, I take your point that we should not be casual or complacent, given our history about deficits. However, the year may well come when we have to go into deficit financing for whatever reason under whatever set of circumstances because it is in the national interest to do so. We should not be hung up on some doctrinaire considerations from doing so when those conditions exist.

We must avoid what forms the background to much of the hysteria: the habit of running up ever bigger deficits year after year, in good times and in bad times, as happened throughout much of the 1970s, never mind the Conservative years. For much of that time the federal government ran a deficit on its operations. At least we turned that around when we were in office. Almost every year, we ran a surplus on operations. Of course, it was the interest on the debt that created the huge deficit.

This leads me to my next point. I hope that we have learned from the experiences of the 1960s and 1970s that committing ourselves to long-term spending on the basis of economic growth and revenue projections that turn out to be less buoyant as time goes on is a recipe for disaster, especially in a country such as Canada whose economy is so exposed and vulnerable. We are living in a fool's paradise if we think that we will never see a recession again. I hope that we do not experience that again but it is highly likely that we will. Perhaps you would care to comment on whether the contingency reserve, et cetera, will provide a sufficient hedge against recession.

I asked the officials from the Department of Finance this morning to provide us with some of the scenarios that they likely play with in their work to determine the effect on both our economy and the federal government's fiscal position in respect of various oil price scenarios. I hope we will have a chance to look at that.

I agree with your response to Senator Downe that Bill C-48 seems not to open up the debate about options in respect of surpluses but, rather, to foreclose a good part of such debate. However, in terms of this debate, what is your view of the arbitrary one-third, one-third, one-third proportion? You will recall that one third of any surplus should go to debt reduction, one third to tax reduction and one third to new initiatives.

Le sénateur Murray : Je suis content de vous voir. J'aimerais discuter avec vous de quelques questions générales qui découlent de notre discussion ici et du document que vous nous avez remis. Premièrement, je ne peux m'empêcher de dire que bon nombre des réactions à l'observation de Tim O'Neill selon laquelle il ne convient pas d'être doctrinaire en ce qui concerne le financement déficitaire relèvent de l'hystérie, à mon avis. Bien sûr, je comprends ce que vous dites et je reconnais qu'il ne faut pas agir avec insouciance ou complaisance, vu les déficits que nous avons connus par le passé. Mais il arrivera peut-être un jour que le gouvernement devra opter pour le financement déficitaire pour certaines raisons, et dans certaines circonstances, parce que c'est dans l'intérêt national de le faire. J'estime donc que lorsque les circonstances le justifient, il ne faut pas chercher à éviter cela à tout prix par pure dogmatisme.

Il faut surtout éviter de faire ce qui a donné lieu à cette réaction hystérique : prendre l'habitude d'enregistrer des déficits de plus en plus importants, année après année, que les conditions soient bonnes ou mauvaises, comme ce fut le cas pendant presque toutes les années 1970, et pas seulement à l'époque où les Conservateurs étaient au pouvoir. Pendant un grand nombre d'années, le gouvernement fédéral pratiquait le financement déficitaire de ses opérations. Au moins nous, nous avons réussi à redresser la situation sur ce plan-là quand nous étions au pouvoir. Presque chaque année, nous enregistrions un excédent sur les dépenses opérationnelles. C'est évidemment les intérêts sur la dette qui ont créé un déficit faramineux.

Voilà qui m'amène à un autre point que je voulais soulever. J'espère que nous avons tiré les bons enseignements des expériences des années 1960 et 1970 et que nous savons à présent que prendre des engagements financiers à long terme en se basant sur des projections de la croissance économique et des ressources gouvernementales qui se révèlent moins favorables avec le temps peut être tout à fait catastrophique, notamment dans un pays comme le Canada, dont l'économie est tellement exposée et vulnérable. Nous nous leurrions si nous croyons qu'il n'y aura plus jamais de récession au Canada. J'espère qu'il n'y en aura plus, mais il est fort probable qu'il y en ait. J'aimerais donc vous demander si vous croyez que la réserve pour éventualités et les autres réserves, constituent une protection suffisante contre une éventuelle récession.

J'ai demandé aux fonctionnaires du ministère des Finances ce matin de nous parler des scénarios qu'ils utilisent dans leur analyse pour déterminer l'effet sur l'économie et sur la situation financière du gouvernement fédéral de différents prix du pétrole. J'espère que nous aurons l'occasion de les examiner.

Je suis d'accord avec la réponse que vous avez faite au sénateur Downe concernant le fait que le projet de loi C-48 exclut d'office un débat sur les différentes possibilités à explorer pour l'utilisation des excédents, au lieu de l'ouvrir. Mais s'agissant de ce débat, que pensez-vous de cette formule arbitraire consistant à prévoir un tiers, un tiers, et un tiers? Vous vous souviendrez à ce sujet qu'un tiers de tout excédent doit être affecté à la réduction de la dette, un tiers à la réduction des impôts, et un tiers aux nouvelles initiatives.

With some money at our disposal, we cannot be unmindful of the fact that we have a great deal of catch-up to play in this country, much of it related to the serious cutbacks instituted during the 1990s. In one of the documents you mentioned the state of our infrastructure, which is quite worrisome. Some of that infrastructure is directly related to matters such as trade, transportation links and trade links with our biggest customer. Others have to do with the liveability of our big cities, not to mention the money that has to be spent on defence and security, where a big catch-up has to be done. Leaving health care aside, it is a big one that is staring us in the face. These are serious areas of catch-up, and no doubt you could name others, so I guess I have some bias toward investing in the infrastructure rather than necessarily putting one third or other amount into tax reductions for your members.

Mr. Stewart-Patterson: Tax cuts go to individuals, if I am not mistaken.

The Chairman: Senator Murray has asked three separate questions so perhaps you could take them in turn.

Mr. Stewart-Patterson: First, with respect to your comments in terms of how far we should go in trying to avoid a deficit, any number we pick will be arbitrary. It is a matter of how we choose to manage that risk and how serious we think the risk is. No matter what number you pick, it will amount to a probability of avoiding a deficit, not an absolute certainty. The general approach of the Department of Finance has been to remain prudent enough to avoid deficit in the case of a mild to normal recession, while acknowledging that if we have a real 1981-82 kind of recession, we would tip in; and that risk is acceptable.

It is an arbitrary decision, and if we have a bias, it is better to be more rather than less prudent. We have consistently expressed ourselves comfortable with the notion of the \$3-billion contingency and the additional prudence factor is built in, which tends to be smaller in the immediate year and grows over time, along with the uncertainty, so the out years have more prudence built in.

I agree with you, senator, that five-year projections are notoriously unreliable. Conservative finance ministers faced that reality and it never comes out that way. With respect to Mr. O'Neill's comments, as he pointed out, it is not that one deficit will kill the country. If I may, the problem is that deficits are kind of like potato chips: you cannot have just one. That has been the experience and that is why there was such a public, political and business reaction.

Si nous avons de l'argent à notre disposition, nous ne pouvons ignorer le fait que nous avons encore beaucoup de rattrapage à faire au Canada, en raison des importantes réductions des années 1990. Dans un de vos documents, vous dites qu'il y a vraiment lieu de s'inquiéter de l'état actuel de notre infrastructure. Une partie de cette infrastructure est directement liée à des questions comme le commerce, le réseau des communications et les échanges avec notre plus grand client. D'autres concernent la facilité avec laquelle on peut vivre dans nos grandes villes, sans parler du fait qu'il faut faire des dépenses dans le domaine de la défense et de la sécurité, car là aussi il y a beaucoup de rattrapage à faire. Laissant de côté pour l'instant le système de soins de santé, ce secteur-là en est un où nous sommes maintenant confrontés à de graves difficultés. Donc, dans tous ces domaines, il y a beaucoup de rattrapage à faire, et vous pourriez sans doute en nommer d'autres; disons que je suis plus favorable à l'idée d'investir dans l'infrastructure que de consacrer obligatoirement un tiers ou une autre proportion des sommes disponibles à des réductions d'impôt qui vont bénéficier à vos membres.

M. Stewart-Patterson : Les réductions d'impôt bénéficient aux particuliers, si je ne m'abuse.

Le président : Le sénateur Murray vous a posé trois questions distinctes, et je vous invite à répondre à chacune, tour à tour.

M. Stewart-Patterson : Premièrement, pour ce qui est de savoir jusqu'où il faut aller pour essayer d'éviter d'enregistrer un déficit, j'estime que le chiffre qu'on choisira sera toujours arbitraire. Il s'agit plutôt de savoir comment nous allons gérer ce risque et dans quelle mesure ce risque nous semble sérieux. Quel que soit le chiffre qu'on choisit, on ne pourra parler que de la probabilité d'éviter un déficit, et non pas de la certitude de l'éviter. La démarche générale du ministre des Finances jusqu'à présent a été de faire preuve d'une prudence suffisante pour éviter la possibilité d'un déficit si le Canada connaît une récession qu'on pourrait qualifier de légère ou normale, tout en reconnaissant que si nous connaissons le genre de grave récession comme celle qui nous a touchés en 1981-1982, nous risquerions d'enregistrer un déficit; et ce risque est acceptable.

Donc, c'est une décision arbitraire, mais si nous avons à choisir un penchant, il est préférable d'être plus prudents, et non pas moins. Nous avons toujours dit que nous acceptons volontiers la notion d'une réserve pour éventualités de 3 milliards de dollars, plus la marge de prudence, qui tend à être moins importante pendant l'exercice en cours mais progresse avec le temps, de même que l'incertitude, si bien que la marge de prudence au cours des exercices ultérieures est plus importante.

Je suis d'accord avec vous, sénateur, pour dire que l'on ne peut se fier à des projections établies sur cinq ans. Des ministres des Finances conservateurs ont été confrontés à cette réalité-là, et le fait est que les projections ne correspondent jamais à la réalité. En ce qui concerne les observations de M. O'Neill, comme il l'a dit, ce n'est pas un déficit qui va entraîner la ruine du Canada. Le problème, c'est que les déficits sont un peu comme les chips : un ne suffit jamais. Telle a été notre expérience par le passé, et c'est pour cette raison que la réaction du public, des élus et du milieu des affaires a été si vive.

Senator Murray: It has been the experience since the 1970s; it was not always the case.

Mr. Stewart-Patterson: As well, you have to consider who the pollster is talking to and what the experience base is that Canadians are responding on to this issue. It took a long time to build the consensus back in the 1990s that we had to deal with the deficit. We had to go so deep in the hole before people would coalesce around that, which means that it was deeply embedded. Canadians accept the idea that it is better to be prudent rather than to take more risk.

We are not fans of the arbitrary formulae for the use of surplus amounts, but 50 and 50 at least had the virtue of saying there needs to be a balance in terms of how governments act on the economy. When you are talking about the catch-up issue, the fact is that, in dealing with the deficit, we had to be pretty tough in many areas of spending. We also had to raise taxes that are only now being unwound, in some cases.

The critical point is what are we doing with that money? Governments do some things that affect increasing future economic growth and, therefore, increasing the tax base. You can make that argument for things such as economic infrastructure because the state of the roads, airports and public transit in cities affects the ability of a city to attract investment and make our communities desirable places for people in which to live and work. Education is another area that clearly affects the economy.

Governments redistribute income for current consumption to make the lives of Canadians better today, but that does not have much effect in generating increased income and revenues for governments in the future. It is a continuum. Many government actions benefit Canadians now and have growth impact.

Our view has always been that you need to have a balance in government policy between what governments are doing to meet the needs of Canadians today and what governments are doing to improve the lives of Canadians over time by growing the economy. Fifty-fifty is arbitrary; one third, one third and one third is also arbitrary, but at least they have the virtue of saying that balance matters.

In our view, coming back to Senator Eggleton's comments, we feel that we have lost that sense of balance. The balance has tipped too far towards saying that "We have lots of money, let us spend it," and not enough attention being paid to economic policy and what it will take to build a stronger economy and therefore a stronger tax base to support governments over time in meeting needs such as health care, which we know will get more, not less, expensive.

Le sénateur Murray : C'est le cas depuis les années 1970; mais il n'en a pas toujours été ainsi.

M. Stewart-Patterson : De plus, il faut également tenir compte des répondants à qui s'adresse le sondeur et sur quoi se fondent les réactions des Canadiens. Il a fallu longtemps pour dégager un consensus dans les années 90 concernant la nécessité de s'attaquer au déficit. Il a fallu que notre situation déficitaire s'aggrave beaucoup avant que les gens se rallient autour de cette idée, ce qui veut dire que cette conviction était profondément enracinée. Les Canadiens acceptent la notion selon laquelle il est préférable d'être prudent que de prendre plus de risques.

Nous ne sommes pas vraiment partisans des formules arbitraires qui ont été établies pour l'utilisation de l'excédent, mais quand c'était 50-50, au moins on avait la certitude que l'action du gouvernement en matière économique serait équilibrée. Vous parlez du fait qu'il y a du rattrapage à faire, et le fait est que pour faire reculer le déficit, nous avons dû prendre des mesures draconiennes dans beaucoup de secteurs de dépense. Nous avons également été obligés d'augmenter les impôts, et ce n'est que maintenant, dans certains cas, que ces impôts commencent à diminuer.

Mais le point le plus critique est celui de savoir ce qu'on fait de cet argent. Les gouvernements prennent des mesures qui influent sur la capacité d'accélérer la croissance économique et donc d'élargir l'assiette fiscale. C'est certainement le cas de mesures qui touchent l'infrastructure économique, étant donné que l'état des routes, des aéroports et des systèmes de transport en commun dans les villes affecte la capacité de cette ville d'attirer des investisseurs et de s'assurer que les gens ont envie de vivre et de travailler dans ces collectivités. L'éducation est un autre secteur qui influe nettement sur l'économie.

Les gouvernements redistribuent les revenus afin d'améliorer la vie des Canadiens en ce moment, mais cela ne contribue pas tellement à générer plus de revenus ni plus de recettes pour les gouvernements futurs. C'est un continuum. Beaucoup de mesures gouvernementales bénéficient aux Canadiens maintenant et ont une incidence sur la croissance économique.

Nous avons toujours estimé que les politiques gouvernementales doivent permettre d'atteindre un équilibre entre ce qui est fait pour répondre aux besoins des Canadiens à l'heure actuelle et ce qui doit être fait pour améliorer la vie des Canadiens au fil des années, en faisant progresser l'économie. La formule de 50-50 est arbitraire; de même, la formule des trois tiers l'est aussi, mais au moins elles ont l'avantage de s'appuyer sur le principe de l'équilibre.

Selon nous, et cela rejoint ce que disait le sénateur Eggleton, cet équilibre n'est plus. Nous sommes trop enclins maintenant à dire : « Nous avons plein d'argent, alors dépensons-le », et pas assez enclins à suivre une bonne politique économique et à nous demander ce qu'il faut pour renforcer l'économie et élargir l'assiette fiscale de sorte que les gouvernements pourront au fil des ans continuer à répondre à différents besoins tels que les soins de santé qui, comme nous le savons déjà, vont coûter de plus en plus cher, et non l'inverse.

Senator Trenholme Counsell: It is clear from your learned presentations that you are certainly against the process. One can understand much of what you have said about process. However, if you can move beyond process to the choices that were made, to the values that were expressed in those four choices, would you care to comment on those choices in terms of building capacity in Canada: the choice of education, housing, the environment and, of course, foreign aid? Do you see any link between building capacity and the first three that I mentioned?

Mr. Stewart-Patterson: I agree. As I said, it is not that we have a quarrel with any of the policy areas as ones in which governments have a legitimate and constructive role. The question is what will they do in those areas, and what value will that produce in terms of the future growth of the economy, or what value will it produce in terms of the benefits that Canadians will realize today?

I illustrated for instance, on the foreign aid side, that there is more than one way to help people in the least developed countries in this world. Sending official development aid is not the only way, and may not be the most effective way.

With respect to environmental policy, there is no question that the quality of life in communities plays an important role in attracting people, and people play an important role in attracting investment. As we move further into a knowledge-based economy, people have more freedom about where they want to live and work, and the work will go where the people are who have the right stuff to do the work that needs doing.

From a quality-of-life point of view, activity in the environmental area can be important. What kinds of activity are we talking about? Urban transit has an impact on large communities, but even there you have alternatives that can be discussed. Whose responsibility is that? How will this money be spent? Is it a federal activity? What is the best thing that the federal government can do directly, or should the money be transferred to other levels of government, under what terms and conditions, with what outcomes, and what strings are appropriate? These are questions to which I do not have the answers, and that is what I find troubling.

Education is an area in which we know there are positive outcomes. Improving training in the workplace, improving education from early childhood through post-secondary we know has a positive impact on individuals, and it has a positive impact in terms of the country's competitiveness and growth as well. Not every dollar spent in education necessarily has the same impact. What is it that we are doing, and how does it compare with the other things we can do in the areas of education, as well

Le sénateur Trenholme Counsell : Il est clair d'après vos observations érudites que vous êtes contre toute cette démarche. Je comprends les critiques que vous formulez au sujet de cette démarche. Mais si on peut laisser de côté la démarche pour parler des choix qui ont été faits, et des valeurs qui sous-tendent ces quatre choix, peut-être aimeriez-vous vous prononcer sur l'opportunité de ces choix pour renforcer la capacité au Canada — c'est-à-dire le choix de l'éducation, du logement, de l'environnement et, bien entendu, de l'aide étrangère? Selon vous, y a-t-il un rapport entre le renforcement des capacités et les trois secteurs que je viens de mentionner?

M. Stewart-Patterson : Je suis d'accord. Comme je l'ai déjà dit, nous ne sommes pas opposés à l'idée que le gouvernement mène des activités dans ces différents secteurs, car il s'agit de secteurs où les gouvernements ont justement un rôle légitime et constructif à jouer. La question est plutôt de savoir quelle sera la nature de leurs activités, et quelle valeur elles auront du point de la progression future de notre économie, ou encore quelle valeur elles auront du point de vue des avantages qu'elles procureront directement à la population canadienne actuelle?

S'agissant d'aide étrangère, par exemple, j'ai indiqué qu'il y a plus d'une façon d'aider les habitants des pays les moins développés du monde. L'aide public au développement n'est pas la seule façon, et peut ne pas être la façon la plus efficace de leur venir en aide.

En ce qui concerne la politique environnementale, il ne fait aucun doute que la qualité de vie dans les collectivités du Canada est un facteur important pour attirer les gens, et que c'est grâce aux gens qu'on peut attirer des investissements. À mesure que notre économie s'appuie de plus en plus sur le savoir, les gens ont plus de liberté pour choisir où ils veulent vivre et travailler, et les emplois se créeront là où les personnes ayant les bonnes compétences sont disponibles pour faire le travail qu'il y a à faire.

Les activités dans le secteur environnemental peuvent être importantes du point de vue de notre qualité de vie. De quel genre d'activités s'agit-il? Les réseaux de transport en commun ont un impact dans les grands centres, mais même là il y a d'autres options qu'on peut examiner. De qui relève cette responsabilité? Comment l'argent sera-t-il utilisé? S'agit-il d'une activité fédérale? Quelles sont les meilleures mesures que le gouvernement fédéral peut prendre directement, ou encore les crédits devraient-ils être transférés à d'autres paliers de gouvernement, et si oui, dans quelles conditions, en vue d'atteindre quels résultats, et quelles restrictions sont appropriées? Voilà des questions auxquelles je n'ai pas encore de réponses, et c'est ça que je trouve inquiétant.

L'éducation est un domaine où nous savons que les résultats sont positifs. Nous savons que le fait d'améliorer la formation au travail et l'éducation des enfants, de la petite enfance jusqu'au niveau postsecondaire, a une incidence positive sur les gens, et une incidence positive sur la compétitivité du Canada et sur sa croissance économique. Mais chaque dollar que nous consacrons à l'éducation n'a pas nécessairement le même impact. Que faisons-nous au juste, et comment nos activités se comparent-elles à

as comparing what is an extra dollar for education versus an extra dollar for health care? It is the vagueness of the bill that causes the difficulties.

We know there are positive things that can be done in each of the four areas, but what is the government saying we will achieve with this money, and how do we hold it accountable?

Senator Trenholme Counsell: Much has been learned in issues such as educational opportunities for the children of low-income families and housing. There has been an enormous number of studies. People tell us "Do not do any more analyses or studies. Just do something about the problem." The government will still welcome your input on how the money will be spent under these four categories. The government is always open to input. They have chosen those four as Canadian values. The door is not closed to learned and good input.

Do you feel you have no chance to have input on how this money will be spent?

Mr. Stewart-Patterson: Clearly, the way in which the bill has been structured means that input has to come afterwards rather than before. There will obviously be opportunities for us, and anybody else, to offer thoughts on how best to spend money within each of those areas.

What is precluded is debate about the ratio and the proportion of new spending, and additional spending in these areas against any of the alternatives. On the one hand, putting that much into designated spending areas precludes talking about options on the tax side, as well as in other areas of federal spending. On the other hand, as we make it clear in our Canada First launch, there is a lot more to building a stronger economy than simply smart regulation and corporate taxation. There is more to the business environment than just the nuts and bolts that affect investment decisions.

That is why we have raised issues that run from how public money gets spent, and public governance, as well as corporate governance, through to issues such as education, training and immigration policy. Canada's high-immigration, multicultural society is potentially one of our greatest competitive advantages, and it is one we are not doing enough to build on. Again, you could argue that some of what needs to be done in terms of

d'autres initiatives que nous pourrions prendre dans le domaine de l'éducation, et avons-nous cherché à déterminer ce que donne l'investissement d'un dollar de plus dans le secteur de l'éducation, par opposition au système de soins? C'est le vague du projet de loi qui pose problème.

Nous savons fort bien qu'il y a des mesures positives à prendre dans ces quatre domaines, mais que nous dit le gouvernement dans ce projet de loi au sujet des résultats qu'il va obtenir grâce à l'investissement de ces crédits, et comment ferons-nous pour l'obliger à nous rendre des comptes?

Le sénateur Trenholme Counsell : Nous avons déjà appris beaucoup de choses au sujet de questions comme l'importance des possibilités d'instruction pour les enfants venant de familles à faible revenu et du logement en général. Énormément d'études ont déjà été menées dans ce domaine. Par conséquent, les gens nous disent maintenant : « Ne faites plus d'analyses ou d'études. Attaquez-vous directement au problème. » Le gouvernement sera néanmoins très heureux de connaître vos vues sur la façon de dépenser cet argent dans ces quatre secteurs différents. Le gouvernement est toujours désireux de connaître les vues de la population. S'il a retenu ces quatre secteurs, c'est parce qu'il estime qu'ils correspondent à des valeurs canadiennes. Mais la porte n'est pas fermée à ceux et celles qui ont des commentaires intéressants et valables à nous faire.

Croyez-vous que vous n'aurez pas l'occasion de vous prononcer sur la façon dont cet argent devrait être utilisé?

M. Stewart-Patterson : Eh bien, d'après la structure du projet de loi, il est clair que les commentaires seront sollicités à la fin du processus, plutôt qu'au début. Mais nous, et n'importe qui d'autre, auront évidemment la possibilité de faire part de nos vues sur la meilleure utilisation des crédits disponibles dans chacun de ces secteurs.

Ce qui est automatiquement exclu, c'est un débat sur la proportion des nouvelles dépenses, et sur les dépenses additionnelles à engager dans chacun de ces secteurs, par opposition à d'autres possibilités. D'une part, le fait d'affecter autant d'argent à des secteurs désignés d'avance nous empêche d'office de parler d'autres possibilités du côté du régime fiscal ou dans d'autres secteurs de dépense zéro. Or, comme nous l'indiquons clairement dans notre document Canada Premier! >, créer une économie plus forte ne passe pas uniquement par la réglementation intelligente et un bon régime d'impôt sur les sociétés. Le contexte commercial repose sur autre chose que simplement les facteurs concrets qui influent sur les décisions en matière d'investissement.

Voilà pourquoi nous avons abordé toute une gamme de questions, y compris la façon dont les deniers publics sont utilisés, la gestion publique, la gestion des sociétés, et des questions importantes comme les politiques en matière d'éducation, de formation et d'immigration. Notre société multiculturelle, avec une proportion élevée d'immigrants, constitue potentiellement un de nos plus grands atouts alors que nous ne faisons pas assez pour

improving the ability of immigrants to integrate with our economy could be covered under education.

Senator Trenholme Counsell: Under workplace skills.

Mr. Stewart-Patterson: What are the options that will be considered?

Mr. Boutziouvis: I have no quarrel with the four spending areas, but I must raise the question because it is in the Minister of Finance's documents. After two years, the taps turn off, and you have four spending areas that are important priority areas as chosen by the parties involved, and a commitment to spend this money. It will go to various areas of government, down to the localities possibly, but what will happen after the money runs out? This is the point about this particular bill.

In the past, in our office, we have debated, for example, with respect to the surplus, why not put in place one-time tax cuts as a possible policy option? That is bad policy for us because you cannot guarantee the tax cut. It does not provide certainty that a Canadian, or a Canadian business, or an institution would be able to have a guarantee that that tax cut will remain in place. What guarantee is there in this bill moving forward, and from the institutions and government levels and funds that will receive this money that they will receive the money after the money runs out, whether in two or five years? Given this morning's debate, I am not sure over how much time the money will actually be allocated, but at some point the \$4.5 billion will run out.

The Chairman: They may not receive any at all.

Senator Harb: I must admit I loved your statement, Canada First, which you issued on June 28, 2005. It is extremely well done, and bold; it hit the nail on the head.

In one of your statements, you indicated that Canada now has the highest marginal effective tax rate on business investment in the industrialized world. You moved on to talk about, at page 10, second paragraph, just the last two lines under bullet number 3, "First in taxation and regulation." I could not help but read on page 11 where you talk about the fact that we have a very unfriendly environment for foreign direct investment. In fact, you compare Canada with other OECD members, and you found that, aside from Iceland, we are the least friendly country to foreign direct investment.

My question to you is: Do you think there is a correlation with the fact that we have the third highest marginal effective tax on business investment? Is that why people are running away, or is it a combination of the fact that we have a regulatory regime that is unfriendly to investment and a tax system that is so terribly high,

la développer. Encore une fois, on pourrait arguer que certaines des mesures qui s'imposent pour améliorer la capacité des immigrants de s'intégrer dans l'économie canadienne sont sous la rubrique de l'éducation.

Le sénateur Trenholme Counsell : Et celle des compétences professionnelles.

M. Stewart-Patterson : Quelles options seront examinées?

M. Boutziouvis : Je n'ai rien contre les quatre secteurs de dépense qui ont été retenus, mais il y a une question importante à soulever à cet égard, parce qu'il en est question dans les documents du ministre des Finances. Après deux ans, le financement prévu prend fin, alors qu'il s'agit de quatre secteurs de dépense jugés prioritaires par les parties concernées, qui ont pris l'engagement de faire ces dépenses. Les fonds seront affectés à différents services gouvernementaux, et peut-être même aux localités elles-mêmes, mais qu'arrivera-t-il quand il n'y aura plus d'argent? Voilà le problème que pose ce projet de loi.

À notre bureau, nous avons discuté par le passé, en ce qui concerne l'excédent, par exemple, de la possibilité d'appliquer des réductions d'impôt ponctuelles. À notre avis, ce ne serait pas une bonne idée, parce que les réductions d'impôt ne sont pas garanties. Par conséquent, un entrepreneur, une entreprise ou une institution canadienne n'a pas la certitude que les réductions d'impôt continueront de s'appliquer. Quand ce projet de loi aura été adopté, quelle garantie les institutions, les différents paliers de gouvernement et les responsables des fonds concernés ont-ils que lorsque ces crédits auront été épuisés, dans deux ans ou dans cinq ans, ils continueront de recevoir de l'argent? Vu le débat qui s'est tenu ce matin, je ne suis pas sûr de savoir combien d'argent va être affecté sur quelle période, mais à un moment donné, les 4,5 milliards de dollars auront été dépensés.

Le président : Ils ne vont peut-être pas en recevoir du tout.

Le sénateur Harb : Je dois avouer que j'ai beaucoup aimé l'énoncé intitulé *Canada Premier!* que vous avez rendu public le 28 juin 2005. C'est un document qui est très bien rédigé et audacieux; les arguments sont parfaitement justes.

Vous dites à un moment donné que le Canada affiche maintenant le troisième plus haut taux effectif marginal d'imposition à l'égard de l'investissement des entreprises du monde industrialisé. Ensuite, au troisième paragraphe de la page 10, aux deux dernières lignes avant le troisième paragraphe, nous voyons le titre « Premier au chapitre de la fiscalité et de la réglementation ». Et j'ai aussi lu ce que vous dites à la page 14, où il est question de l'environnement très peu favorable, au Canada, aux investissements étrangers directs. En fait, vous comparez le Canada à d'autres membres de l'OCDE, et vous dites qu'à l'exception de l'Islande, le Canada est le pays le plus restrictif en ce qui concerne l'investissement étranger direct.

Ma question est donc la suivante : Cette réalité-là est-elle liée, à votre avis, au fait que notre taux effectif marginal d'imposition à l'égard des investissements commerciaux est le troisième plus élevé du monde? Est-ce la raison pour laquelle les gens nous fuient ou est-ce plutôt une combinaison de facteurs, c'est-à-dire un régime

and a lack of human resources at the value-added level? Canada is very good when it comes to post-secondary education. I think we are the highest of the OECD countries for people with post-secondary education, but we are one of the worst when it comes to people who are at the low end of the production scale; that is, people with technical know-how and background. I am struggling between those three, and I am saying that there might be a reason why things are not working so well.

Mr. Stewart-Patterson: If I may, you are right to suggest that there is a combination of reasons. One thing we are intending to do in the course of the next few months is, in particular, talk to our members about their experience on the front lines. What is their experience in terms of how Canada is faring today, whether it is competing for investments within the body of a large multinational based somewhere else, or the head of a Canadian-based multi-national? What factors are coming into play both in terms of what is helping Canada to attract investment and jobs, and also what is hurting us?

You are right when you talk about the tax rate. Certainly, we believe that the tax rate matters to investment decisions, but we know that it is not the only determinant. People will look at what kind of return they can generate. Taxes reduce returns at the margin and after-tax bases, but if you can generate enough profit pre-tax, you can offset that. What other factors will affect it? The quality of the labour force is there, and certainly we know that people matter, both what they know and what they can do. The quality of a labour force is important. In many ways, it is a competitive advantage, but will we keep it? If you look at how many scientists and engineers we are producing compared with how many are coming out of China and India, even the U.S. is being outstripped on that front. Where does that put us?

The regulatory front can bite both ways. Good regulation can be a competitive advantage. High standards can be a competitive advantage if it adds to your brand and says Canada is a leader in this area, whether it is environmental or energy technology. If you have, on the other hand, fragmented, costly, unpredictable regulatory processes, and I think we have too much of that kind of regulation in this country, as the government's smart regulation initiative recognizes, that has to be hurting us somewhere.

You referred to foreign investment. Again, there is a difference between saying most restrictive and least friendly. It is a bit nuanced. I think the OECD comparison would suggest that Canada simply had more restrictions than other OECD countries

de réglementation qui limite les investissements ainsi que des taux d'imposition extrêmement élevés, et un manque de ressources humaines aptes à ajouter de la valeur à ce que nous produisons? Le Canada s'en tire très bien dans le domaine de l'enseignement postsecondaire. Je pense que nous sommes au premier rang des pays de l'OCDE en ce qui concerne le nombre de personnes qui ont fait des études postsecondaires, mais nous sommes au dernier rang en raison du nombre de personnes se trouvant au bas de l'échelle de production, c'est-à-dire que nous manquons de travailleurs ayant une bonne formation et de bonnes compétences techniques. Donc, j'ai du mal à voir lequel de ces trois facteurs peut être le plus en cause, et je me dis qu'il y a donc des raisons pour lesquelles la situation n'est pas optimale.

M. Stewart-Patterson : Vous avez raison de dire que c'est une combinaison de facteurs. Au cours des prochains mois, nous comptons justement parler à nos membres de leur expérience sur la première ligne. Nous voulons savoir comment ils évaluent la situation au Canada à l'heure actuelle, qu'ils aient à obtenir qu'une grande multinationale basée ailleurs investisse ici, ou qu'ils soient dirigeants d'une grande multinationale basée au Canada. Nous voulons savoir quels facteurs sont importants pour aider le Canada à attirer des investissements et à créer des emplois, et ce qui nous fait du tort.

Vous avez raison en ce qui concerne le taux d'imposition. Nous sommes convaincus que le taux d'imposition est un facteur important dans la décision d'investir, mais nous savons également que ce n'est pas le seul facteur. Les gens voudront toujours savoir quel taux de rendement ils sont susceptibles d'obtenir. Les impôts font diminuer le rendement au niveau de la marge et des bénéfices après impôt, mais si l'on arrive à générer suffisamment de bénéfices avant impôt, on peut contrebalancer l'effet des impôts. Mais quels autres facteurs influencent les résultats? La qualité de la population active, car nous savons que les ressources humaines sont importantes, à la fois pour leurs connaissances et pour leurs compétences. La qualité de la population active est importante. À bien des égards, c'est un avantage concurrentiel, mais réussissons-nous à le garder? Si vous regardez le nombre de scientifiques et d'ingénieurs que nous produisons au Canada, comparativement à la Chine et à l'Inde, vous comprendrez que même les États-Unis sont dépassés sur ce plan-là. Alors, cela nous laisse où?

Le régime de réglementation peut être à la fois un avantage et un inconvénient. Un bon régime de réglementation peut constituer un avantage concurrentiel. Des normes élevées peuvent aussi constituer un avantage concurrentiel si elles permettent de rehausser votre réputation et de dire que le Canada est un chef de file dans tel domaine, que ce soit les technologies environnementales ou les technologies énergétiques. Par contre, si le processus réglementaire est fragmenté, coûteux et imprévisibles — et à notre avis, c'est trop souvent le cas au Canada, comme en témoigne l'initiative relative à la réglementation intelligente lancée par le gouvernement — cela doit nécessairement nous nuire quelque part.

Vous avez aussi parlé d'investissement étranger. Encore une fois, il y a une différence entre le fait d'avoir l'environnement le plus restrictif ou encore le moins favorable. C'est un peu nuancé. Pour moi, la comparaison des pays de l'OCDE indique que le

except for Iceland, and that puts us just behind Turkey. That is because we have a large number of sectors where, for historic reasons, we said no, we want to keep control in Canadian hands. Whether it is transportation or cultural industries, we prefer to use regulatory restrictions to keep control in Canadian hands. Would Canadians be better off if we reduced those restrictions? What would be the impact? Those are questions we need to look at. It is does not necessarily mean that it is a bad things for Canadians.

The experience elsewhere suggests that countries are coming to the conclusion that fewer restrictions are healthier than more restrictions. We have to look at our rules and the restrictions we have. Are they still, on a net basis, of benefit to Canadians or not? What changes might be of greater benefit? Those are questions we have posed to ourselves as part of launching this Canada First initiative. Those are the things that we will be looking at, and perhaps we can talk about the conclusions that we come to later.

Mr. Boutziouvis: I wanted to add an esoteric point. Mr. Stewart-Patterson has co-authored a book in which a whole chapter was dedicated to building the brand. We need to build the Canadian brand as being an open, accepting society of people, and we are doing that, but also of investment. To put in place tax cuts in February, take them away in March, and put them back in April is not, in my respectful view, a way to build a better Canadian brand of openness to investment and to say to businesses, "We are open for business; come and invest in us." I am sorry, but it is just not the way to build a better Canadian brand.

We have learned from the Irish example that two or three decades of a dedicated strategy of open markets and continuously pounding on the fact that Ireland is open for business has gone part of the way to explain Ireland's incredible success, but also other countries' incredible success, including the Netherlands and Sweden. The list of countries is quite long. That is why Canada First is so great.

Senator Harb: I understand that you have concerns about the bill. You are capable executives, and I would suggest perhaps you may want to take this as an opportunity to go to the government and make a serious submission. You could say, "Look, we want to see you put some of the money for education into an endowment fund to help produce people with the ability to be electricians, mechanics, plumbers and things like that." I think this is where we are getting beaten by our competition abroad. We

Canada applique plus de restrictions que tous les autres pays de l'OCDE à l'exception de l'Islande, ce qui nous place derrière la Turquie. Et si c'est le cas, c'est parce que nous avons un grand nombre de secteurs où, pour une raison historique, nous avons toujours voulu nous assurer que le contrôle de ces secteurs restait entre des mains canadiennes. Que ce soit les transports ou les industries culturelles, nous préférons appliquer des restrictions réglementaires pour que le contrôle reste entre des mains canadiennes. Serait-il avantageux pour la population canadienne que ces restrictions soient réduites? Quel serait l'effet d'une telle réduction? Voilà des questions que nous devons examiner. Cela ne veut pas forcément dire que c'est négatif pour les Canadiens.

L'expérience d'un certain nombre d'autres pays a amené ces derniers à conclure qu'il est préférable d'avoir moins de restrictions, plutôt que plus de restrictions. Il nous incombe donc d'examiner nos règles et les restrictions qui sont actuellement en vigueur. Ces dernières continuent-elles de constituer un avantage net pour les Canadiens ou non? Quels changements pourraient éventuellement être plus avantageux? Voilà des questions que nous nous sommes posées nous-mêmes en prévision du lancement de cette initiative Canada Premier! Ce sont des éléments que nous comptons examiner et peut-être pourrions-nous parler par la suite des conclusions que nous aurons tirées.

M. Boutziouvis : Je voudrais soulever un point un peu ésotérique. M. Stewart-Patterson est le co-auteur d'un livre dont tout un chapitre est consacré à une discussion de ce qu'il faut faire pour promouvoir l'image de marque du Canada. Nous devons justement promouvoir le Canada comme étant une société ouverte et tolérante, et c'est ce que nous faisons déjà, mais il convient aussi de parler d'investissement. Annoncer des réductions d'impôt en février, les éliminer en mars, et les rétablir en avril ne correspond pas, à mon avis, à la bonne ligne de conduite si l'on veut promouvoir l'image de marque du Canada et faire comprendre aux entreprises que nous allons les accueillir à bras ouverts et que nous voulons qu'elles viennent investir chez nous. Je suis désolé, mais ce n'est pas ainsi qu'on réussira à rehausser l'image de marque du Canada.

L'exemple de l'Irlande nous a appris qu'une stratégie de marchés ouverts appliquée depuis 20 ou 30 ans et la répétition constante du fait que l'Irlande présente un milieu favorable aux affaires expliquent certainement en partie le succès retentissant qu'a connu ce pays, ainsi que d'autres pays, y compris les Pays-Bas et la Suède. En fait, la liste est assez longue. Voilà pourquoi Canada Premier! est si fantastique.

Le sénateur Harb : Je crois savoir que vous avez certaines préoccupations au sujet du projet de loi. Vous êtes des cadres compétents, et je vous propose donc de saisir l'occasion d'aller voir le gouvernement et de lui faire une proposition sérieuse. Vous pourriez lui dire : « Écoutez, nous souhaitons que vous investissiez une partie des crédits prévus pour l'éducation dans un fonds de dotation ayant pour objet d'aider les gens à acquérir les compétences requises pour travailler comme électriciens,

are good with scientists. We have lots of engineers — Senator Day is one of them. However, we must produce more on the technical end of things.

Is that something that you will be doing with your board? Will you be coming forward to the government and saying, “Listen, you are putting forward money for education, and this is how we would like to see you spend that money”?

Mr. Stewart-Patterson: It may be that we will come back with that. I have to point out that the private sector has already been active in some of these areas. A former chairman of ours was head of the Millennium Scholarship Foundation, which aimed at some of those things. We have also seen private sector led initiatives in areas such as apprenticeships.

The Careers Next Generation program in Alberta started essentially out of the oil patch and became fully integrated with the provincial curriculum. It has been successful in an area of the country that has a strong need for skilled trades these days. It has made those career possibilities more accessible to high school students in Alberta, and it is a model that has been looked at in other jurisdictions. To come back to the earlier point, it does respond to some of the points others have raised.

There is no one answer to the challenges we face as a country. As Mr. Boutziouvis pointed out, Ireland had a commitment to open markets and to business labour cooperation. It had investment in education and in infrastructure and, of course, it had basically the best tax rates in Europe. Yet the Irish have just finished doing a major review of their own competitive standing, and they are worried. If they are worried, where are we?

The Chairman: We have reached the end of the witnesses that this committee will be hearing on Bill C-48. On behalf of the committee, I thank you both for coming and stimulating the committee. You can tell by the action and the reaction to many of the things that you said that you did just that. You brought out some good ideas for the committee.

Honourable senators, Senator Tkachuk wishes to move a motion.

Senator Tkachuk: In a moment of civility at 8:30 this morning, we agreed to allow opposition observations to be appended to the report tabled in the Senate after clause-by-clause consideration. Therefore, I move:

mécaniciens, plombiers, et cetera. » À mon avis, c'est là que nos concurrents à l'étranger ont une bonne longueur d'avance sur nous. Nous produisons beaucoup de scientifiques. Nous avons aussi beaucoup d'ingénieurs — le sénateur Day en est un. Mais il nous faut plus de travailleurs techniques hautement qualifiés.

Est-ce quelque chose que votre conseil envisage de faire? Comptez-vous vous adresser au gouvernement pour lui dire : « Écoutez, vous devez investir dans le secteur de l'éducation, et voilà à quoi vous devriez, selon nous, consacrer cet argent »?

M. Stewart-Patterson : Il est possible que nous soumettions une proposition. Je vous fais remarquer, cependant, que le secteur privé est déjà actif dans certains de ces domaines. Un ex-président du conseil était directeur de la Fondation canadienne des bourses d'études du millénaire, qui menait des activités de ce genre. De plus, le secteur privé a aussi pris un certain nombre d'initiatives dans d'autres domaines, tels que les programmes d'apprentissage.

Le programme intitulé Careers Next Generation a été lancé dans l'industrie du pétrole et a fini par faire partie intégrante du programme d'études de la province. Ce programme a été couronné de succès dans une région du Canada qui a grandement besoin de travailleurs qualifiés dans les métiers spécialisés. Il a permis à un plus grand nombre d'étudiants sortant des écoles secondaires d'accéder à une carrière dans ce domaine en Alberta, et c'est un modèle qui intéresse d'autres administrations. Pour revenir sur ce qui a été dit tout à l'heure, c'est un programme très pertinent par rapport à d'autres points qui ont été soulevés à ce sujet.

Il n'y a pas qu'une seule façon de relever les défis auxquels nous sommes confrontés comme pays. Comme M. Boutziouvis vient de le dire, l'Irlande s'est engagée à créer des marchés ouverts et à garantir une bonne collaboration entre les entreprises et les travailleurs. Elle a investi dans les systèmes d'éducation et l'infrastructure et, bien sûr, elle avait les taux d'imposition les plus intéressants de toute l'Europe. Mais les Irlandais viennent de terminer une étude en profondeur de leur situation concurrentielle, et ils sont inquiets. Si eux sont inquiets, où est-ce que cela nous laisse, nous?

Le président : Nous venons d'entendre les derniers témoins que le comité recevra au sujet du projet de loi C-48. Au nom du comité, je voudrais vous remercier de votre présence et d'avoir autant stimulé la réflexion au sein du comité. Il est clair d'après la réaction des membres à bon nombre de vos arguments que vous leur avez justement donné matière à réflexion. Vous avez donné de bonnes idées au comité.

Honorables sénateurs, le sénateur Tkachuk voudrait proposer une motion.

Le sénateur Tkachuk : À 8 h 30 ce matin, lors d'un moment de civilité, nous avons convenu de permettre aux membres de l'opposition d'annexer des observations au rapport qui sera déposé au Sénat après l'étude article par article du projet de loi. Par conséquent, je propose :

That observations prepared by Conservative senators be given to the Chair of the committee by Friday, July 15, 2005 at noon, to be appended to the report to be tabled by the Chair when Bill C-48 is reported to the Senate.

I thought we had agreed to that.

Some Hon. Senators: No, no.

Senator Tkachuk: Oh well, is this not interesting.

Senator Day: It was said that this was one possible innovative way. Perhaps you did not hear those comments.

Senator Harb: I just mentioned that as an option, because that is done often on the House of Commons side. In fact, in a committee that I chaired, on a number of occasions we took back a report to the House of Commons, unanimously supported by all members of the committee, appended to which there were observations made by certain members or parties. However, that takes nothing away from the report that goes to Parliament.

In this case, as long as the bill is reported to the Senate unamended, observations could be attached to the report or my colleague could make them at third reading debate in the chamber. I believe that it takes nothing away from what we are doing. It does not delay anything. It is not a votable item; it is merely an observation. As our colleagues were so cooperative this morning, I thought we would afford them that opportunity. Senators were very positive.

Senator Day: I said during that debate that we wanted to proceed with clause-by-clause consideration as discussed. This sounds to me like something that should be dealt with at third reading, and my colleagues can do that. If they have a document that they wish to file, there is no reason that they should not do so. However, this will be done by way of vote by this committee, and we have not seen this document and will not have it for two days. Therefore, we could give instructions to our chair today to report this bill back without amendment, as I am hoping we will do.

Senator Harb: Nothing will stop us from reporting it without amendment.

Senator Day: If we agree to report the bill back without amendment following clause-by-clause study, what is the next step?

Senator Harb: I would suggest that comments of the entire committee could be included.

Senator Day: That is done at third reading.

Que les observations des sénateurs conservateurs soient remises au président du comité au plus tard le vendredi 15 juillet à midi, en vue de les annexer au rapport que déposera le président lorsqu'il fera rapport au Sénat du projet de loi C-48.

Je croyais qu'on avait convenu de faire cela.

Des voix : Non, non.

Le sénateur Tkachuk : Ah, bon. Comme c'est intéressant.

Le sénateur Day : Il a été dit simplement que ce serait une éventuelle méthode novatrice à envisager. Peut-être n'avez-vous pas entendu ces observations-là.

Le sénateur Harb : J'ai parlé de cette possibilité tout simplement parce que cela se fait souvent à la Chambre des communes. En fait, quand j'étais président de comité, à plusieurs reprises, nous avons déposé un rapport à la Chambre des communes qui avait l'appui unanime des membres, mais auquel étaient annexées les observations de certains membres ou de certains partis. Mais cela n'enlève absolument rien au rapport qui est déposé au Parlement.

Dans ce cas-ci, à condition qu'on fasse rapport du projet de loi non modifié au Sénat, on peut annexer des observations au rapport ou encore mon collègue pourrait faire connaître ses observations lors du débat en troisième lecture au Sénat. En ce qui me concerne, cela n'enlève rien à notre travail. Cela n'occasionne non plus aucun retard. Ce n'est pas une question qui doit faire l'objet d'un vote; c'est une simple observation. Comme nos collègues ont été si coopératifs ce matin, je me disais qu'on pourrait peut-être leur donner cette possibilité. Les sénateurs ont été très positifs.

Le sénateur Day : J'ai indiqué pendant le débat que nous voulons procéder à l'étude article par article du projet de loi, comme prévu. Pour moi, ce genre d'observations doit être fait à l'étape de la troisième lecture, et mes collègues auront la possibilité de le faire à ce moment-là. S'ils ont un document à déposer, il n'y a pas de raison qu'ils ne puissent pas le faire. Cependant, il faudra que cela se fasse par suite d'un vote tenu au comité, et non seulement nous n'avons pas vu ce document, mais nous ne l'aurons pas avant deux jours. Par conséquent, nous pourrions donner au président la consigne de faire rapport du projet de loi sans amendement, comme nous pourrions le faire, je l'espère.

Le sénateur Harb : Rien ne peut nous empêcher de faire rapport du projet de loi sans amendement.

Le sénateur Day : Si nous acceptons de faire rapport du projet de loi sans amendement après l'étude article par article, quelle est la prochaine étape?

Le sénateur Harb : Je pense que les observations de tous les membres du comité pourraient être annexées au rapport.

Le sénateur Day : Cela doit se faire à l'étape de la troisième lecture.

The Chairman: That is done in Senate committees from time to time. It has been done in a number of committees on which I have served.

Senator Harb: Perhaps the clerk of the committee can give us guidance?

Senator Day: If we follow this route, we cannot conclude our study today. We would have to return to consider this.

Senator Harb: We can conclude our study today. The bill will be reported without amendment, or not. We will go through this whole process and then observations will be given to the chair. When the chair makes his report, he will do so without amendment, and we will be finished. At the same time, he will say that he has some observations made by some of our colleagues, who will put them on the record.

That has nothing to do with the bill. Perhaps the clerk can enlighten us.

Senator Banks: In my limited experience, we have not accompanied reports with minority reports or observations. The committee either makes observations or does not. What Senator Harb has suggested does not apply so much in the Senate.

Did you say, Senator Harb, that in the House of Commons opposition observations were attached when the bill was reported unanimously?

Senator Harb: That is what I would prefer to see happen. If we report the bill other than unanimously, we may create a question. I would like the appending of observations to be contingent on reporting the bill unanimously. One does not preclude the other.

Perhaps the clerk can enlighten us on this.

The Chairman: It is not normal for a clerk to formally advise committees. That would be new to me.

Senator Eggleton: I would like to hear more from Senator Tkachuk about this matter. It strikes me that we are talking about individual observations while Senator Harb is talking about unanimous support for this bill. That would surprise me, in view of second reading debate on the bill. Could the senator clarify this point? Is it the intent of the Conservative senators to support the bill if they have the opportunity to include observations?

I thought he was speaking about a minority report at first, but now it sounds like individual observations. If that is the case, why not speak at third reading? What is the point of individual observations after the adoption? They will have the opportunity to make individual observations at third reading.

I would like to have some clarification of that point.

Le président : Certains comités sénatoriaux font cela de temps à autre. Je sais que cela a été fait par plusieurs comités auxquels j'ai siégé.

Le sénateur Harb : Le greffier du comité peut peut-être nous conseiller à ce sujet?

Le sénateur Day : Si nous optons pour cette solution-là, nous ne pourrions conclure notre étude aujourd'hui. Il faudra revenir.

Le sénateur Harb : Si, nous pouvons conclure notre étude aujourd'hui. On fera rapport du projet de loi sans amendement, ou non. Nous allons conclure tout ce processus et les observations seront ensuite remises au président. Quand le président fera son rapport, il le fera sans amendement, et nous aurons fini. En même temps, il indiquera qu'il a reçu les observations de certains de nos collègues, qui pourront alors les lire pour les fins du compte rendu.

Cela n'a rien à voir avec le projet de loi. Peut-être le greffier pourra-t-il éclairer notre lanterne à ce sujet.

Le sénateur Banks : Si je me fonde sur mon expérience limitée, nous n'avons jamais jusqu'à présent annexé des rapports minoritaires ou des observations à nos rapports. Ou alors le comité présente des observations, ou alors il ne le fait pas. La situation que décrit le sénateur Harb s'applique moins au Sénat.

Sénateur Harb, avez-vous dit qu'à la Chambre des communes, les observations des membres de l'opposition sont annexées au rapport lorsque le projet de loi a l'appui unanime du comité?

Le sénateur Harb : Disons que ce serait ma préférence. Si notre rapport n'est pas unanime, cela va peut-être susciter certaines questions. Je voudrais que l'inclusion en annexe des observations en question soit conditionnelle au dépôt d'un rapport unanime. L'un n'empêche pas l'autre.

Peut-être le greffier pourra-t-il éclairer notre lanterne à ce sujet.

Le président : Il n'est pas normal de demander au greffier de conseiller officiellement les comités. Pour moi, ce serait tout à fait nouveau.

Le sénateur Eggleton : Je voudrais que le sénateur Tkachuk nous explique un peu plus ce dont il retourne. Il me semble que nous parlons surtout d'observations individuelles, alors que le sénateur Harb parle du fait que le projet de loi devra faire l'objet d'un appui unanime. Mais cela me surprendrait, vu le débat sur le projet de loi qu'il y a eu à l'étape de la deuxième lecture. Le sénateur pourrait-il nous donner d'autres éclaircissements à ce sujet? Est-ce l'intention des sénateurs conservateurs d'appuyer le projet de loi s'ils ont la possibilité d'annexer leurs observations au rapport?

Au départ, je pensais qu'il parlait d'un rapport minoritaire, mais on dirait qu'il s'agit maintenant d'observations individuelles. Si tel est le cas, pourquoi ne pas faire ces observations à l'étape de la troisième lecture? À quoi servent des observations individuelles après l'adoption du projet de loi? Les sénateurs auront la possibilité de nous faire part de leurs observations individuelles à l'étape de la troisième lecture.

J'aimerais donc obtenir des éclaircissements à ce sujet.

Senator Stratton: It would not be an individual observation; it would be the observation of the official opposition attached to the report.

Senator Eggleton: Why could that not be done at third reading?

Senator Stratton: We made the request, and we are asking that we be allowed to do that.

Senator Eggleton: Is it your intent to support this bill at clause-by-clause consideration?

Senator Stratton: We cannot do that.

Senator Eggleton: So this is a minority report.

Senator Stratton: We do not call it that.

Senator Day: We do not have that custom here.

Senator Tkachuk: To return to my motion, I did not call it a minority report; I said "observations".

The Chairman: Would you read it again, Senator Tkachuk?

Senator Tkachuk: I move:

That observations prepared by Conservative senators be given to the Chair of the committee by Friday, July 15, 2005 at noon, to be appended to the report to be tabled by the Chair when Bill C-48 is reported to the Senate.

I understand that the bill will be reported at the next sitting.

The Chairman: I have been handed a note by the clerk with regard to the *Rules of the Senate*. It says that observations may be attached as an appendix to a report on a bill. Those observations may be of only one group of senators. The committee must agree to attach observations. Those are the three principles as set out by Senator Harb at the beginning.

Senator Harb: It just goes on the record that someone has expressed views.

Senator Eggleton: It could go on the record at third reading. It went on the record at second reading.

Senator Harb: Of course. There is a value, and reasons for everything. Perhaps they just want to go on the record.

Senator Eggleton: I want to make sure I understand the reasons, and that there are not some little hidden ones.

Senator Harb: Devious reasons? None.

Senator Cowan: Would these observations be expressed clearly as representing the views of the opposition?

Senator Tkachuk: Yes, as prepared by Conservative senators.

Senator Cowan: They would not purport to represent the views of others on the committee?

Le sénateur Stratton : Il ne s'agirait pas d'observations individuelles; il s'agirait des observations de l'opposition officielle, qui seraient ensuite annexées au rapport.

Le sénateur Eggleton : Pourquoi cela ne pourrait-il pas se faire à l'étape de la troisième lecture?

Le sénateur Stratton : Nous avons fait la demande, et nous demandons d'être autorisés à le faire.

Le sénateur Eggleton : Avez-vous l'intention de voter en faveur du projet de loi à l'étape de l'étude article par article?

Le sénateur Stratton : Non, nous ne pouvons faire cela.

Le sénateur Eggleton : Donc, il s'agit d'un rapport minoritaire.

Le sénateur Stratton : Nous ne l'appelons pas ainsi.

Le sénateur Day : Nous n'avons pas l'habitude de faire cela ici.

Le sénateur Tkachuk : Pour en revenir à ma motion, je n'ai pas parlé de rapport minoritaire; j'ai parlé d'« observations ».

Le président : Voulez-vous relire votre motion, sénateur Tkachuk?

Le sénateur Tkachuk : Je propose :

Que les observations des sénateurs conservateurs soient remises au président du comité au plus tard le vendredi 15 juillet à midi, en vue de les annexer au rapport que déposera le président lorsqu'il fera rapport au Sénat du projet de loi C-48.

Je crois savoir que l'on fera rapport du projet de loi à la prochaine séance du Sénat.

Le président : Le greffier vient de me passer un document relatif aux *Règlements du Sénat*. On dit ici que des observations peuvent être annexées à un rapport sur un projet de loi. Ces observations doivent émaner d'un seul groupe de sénateurs. Le comité doit convenir d'annexer les observations en question. Voilà les trois principes énoncés par le sénateur Harb au début.

Le sénateur Harb : Disons qu'il s'agit de faire savoir publiquement que certains ont exprimé certaines opinions sur la question.

Le sénateur Eggleton : Mais cela peut se faire à l'étape de la troisième lecture. Cela a été fait à l'étape de la deuxième lecture.

Le sénateur Harb : Oui, bien sûr. Les gens ont toujours eu raison de vouloir faire certaines choses. Peut-être veulent-ils simplement déclarer publiquement leurs vues sur la question.

Le sénateur Eggleton : Je voudrais m'assurer de comprendre ces raisons, et me convaincre qu'ils n'ont pas des intentions cachées.

Le sénateur Harb : De mauvaises intentions? Non, aucune.

Le sénateur Cowan : Et est-ce qu'on dirait clairement que ce sont les observations des membres de l'opposition?

Le sénateur Tkachuk : Oui, les observations des sénateurs conservateurs.

Le sénateur Cowan : Et qui ne seraient pas censées correspondre aux vues des autres membres du comité?

Senator Tkachuk: No.

The Chairman: Senator Al Graham did that to me all the time when I was chairman on the Transport Committee, as a matter of course.

Senator Banks: Would you ask the clerk to relate those rules again to us, and reference where they are in the *Rules of the Senate*? I was told that such rules did not exist.

Senator Day: I have been here for four years. It has always been my understanding that observations had to be accepted by the committee as a whole, so that they are observations of the committee. You are saying that you would like to have observations attached to the report, saying why you are not supporting the bill?

Senator Tkachuk: That is right. We would like it attached to the report. We think this is important enough, from our point of view, that it be done.

Senator Day: We need to make sure that the rules provide for it. If we could find that, that would be helpful.

The Chairman: Here is 96(1):

A question before a select committee shall be decided by majority vote including the vote of the chairman. When the votes are equal, the decision shall be deemed to be in the negative.

Subsection (2) says:

A report of any select committee shall contain the conclusions agreed to by the majority.

There are several parts to this. As I indicated already, Senator Al Graham made observations on reports when I chaired the Standing Senate Committee on Transport and Communications. Here we have one from a report of the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, dated June 20, 1995, which said "Some members of the committee are not convinced that the so-called presumptive transfer to the ordinary court..." and that was attached to the bill.

Senator Banks: I understand a committee may decide to do those things. What I understood earlier to be said was that we were obliged to do those things.

The Chairman: No, let me reread what I said. At no time did I say that.

Senator Banks: When you were explaining what the clerk had said, I thought you said observations could not be opposed and had to be —

The Chairman: Let me reread exactly what I said. It is in writing. "Observations may be attached" — may, permissive — "as an appendix to a report" — not the report, but as an appendix to the report — "on a bill" — and this is a bill. "Those

Le sénateur Tkachuk : Non.

Le président : Le sénateur Al Graham me faisait le coup systématiquement lorsque j'étais président du Comité des transports.

Le sénateur Banks : Pourriez-vous demander au greffier de nous réexpliquer ce règlement, et de nous dire où cela se trouve dans le Règlement du Sénat? On m'a dit que ce règlement n'existe pas.

Le sénateur Day : Je suis là depuis quatre ans. On m'a toujours donné à entendre que les observations à annexer doivent être acceptées par le comité dans son ensemble, de telle sorte qu'elles deviennent les observations du comité. Mais vous nous dites que vous souhaitez faire annexer des observations au rapport pour indiquer les raisons pour lesquelles vous n'appuyez pas le projet de loi, je suppose?

Le sénateur Tkachuk : C'est exact. Nous aimerions que nos observations soient annexées au rapport. Nous estimons que c'est une question suffisamment importante pour que cela soit fait.

Le sénateur Day : Nous devons nous assurer que le Règlement l'autorise. S'il était possible de trouver le passage pertinent, ce serait bien utile.

Le président : Voici ce que prévoit le paragraphe 96(1) :

Toute question dont est saisi un comité particulier se décide à la majorité des voix, y compris celle du président. S'il y a égalité des voix, le résultat est considéré comme négatif.

Le paragraphe (2) se lit ainsi :

Le rapport d'un comité particulier doit comporter des conclusions approuvées par la majorité des membres.

Il y a donc plusieurs volets. Comme je vous l'ai déjà dit, le sénateur Al Graham faisait systématiquement annexer ses observations aux rapports lorsque j'étais président du Comité sénatorial permanent des transports et des communications. Là nous en avons un du Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles en date du 20 juin 1995, où l'on dit ceci : « Certains membres du comité ne sont pas convaincus que ce qu'on appelle la présomption de renvoi devant un tribunal ordinaire... », et ces observations ont bel et bien été annexées au rapport sur le projet de loi.

Le sénateur Banks : Je crois comprendre qu'un comité a le droit de décider de faire cela. Or ce que j'avais compris tout à l'heure, c'est que nous étions obligés de faire cela.

Le président : Non, permettez-moi de relire le document que je vous citais tout à l'heure. Je n'ai jamais dit cela.

Le sénateur Banks : Quand vous expliquiez ce que le greffier avait dit, il me semble que vous avez dit qu'on ne peut s'opposer à l'inclusion d'observations et que...

Le président : Permettez-moi de relire le texte que je vous ai cité tout à l'heure. Je l'ai par écrit. « Des observations peuvent » — le mot clé est « peuvent » — « être annexées au rapport » — c'est-à-dire qu'il ne s'agit pas du rapport proprement dit, mais plutôt

observations may” — again, not shall — “be of only one group of senators” — not all senators, not all parties, not independents. “The committee must agree to attach observations.”

Senator Banks: That is a rule of the Senate?

Senator Day: What rule is that?

The Chairman: 96(2).

Senator Banks: It says the committee must attach —?

The Chairman: It says:

A report of any select committee shall contain the conclusions agreed to by the majority.

Senator Trenholme Counsell: We are getting a little bit of a mixed message here.

Senator Banks: I am only querying the sentence that contains the word “must.”

Senator Eggleton: If it says that the committee must approve it, do we not need to have that in front of us to approve it? Is there a rule that says you can just attach an observation if it is received by a certain deadline, but that the committee does not have to come back into session to approve it; it can pre-approve it? Is there something that says we can do that?

Also, I want to know if such observations do get attached to the report and the report is received into the Senate and adopted in the Senate, does that mean we have adopted the observations as well?

The Chairman: No, not at all.

Senator Eggleton: I want to be sure of this. Particularly, does the committee have to meet to look at these observations? It says that the committee has to approve them, but we cannot approve them; we do not have them before us.

Senator Tkachuk: We are in charge of our own house here. If we decide to do it this way, then that is the way it is done. There is no problem. We do not have to —

Senator Eggleton: I am trying to figure out what the implications and ramifications of this action are, if there are any.

Senator Trenholme Counsell: What you read on the piece of paper, is that in the book?

The Chairman: No, it is a summary of the rules prepared by the clerk of the committee — the rules and the practice of the Senate.

d’une annexe au rapport — « sur un projet de loi » — et il s’agit bien d’un projet de loi. « Ces observations peuvent » — encore une fois, ce n’est pas obligatoire — « émaner d’un seul groupe de sénateurs » — c’est-à-dire non pas de tous les sénateurs, de tous les partis, et non pas des membres indépendants. « Le comité doit accepter d’annexer les observations en question ».

Le sénateur Banks : S’agit-il d’un article du Règlement du Sénat?

Le sénateur Day : De quel article s’agit-il?

Le président : C’est le paragraphe (2) de l’article 96.

Le sénateur Banks : Et on y dit que le comité doit annexer...?

Le président : Il se lit ainsi :

Le rapport d’un comité particulier doit comporter des conclusions approuvées par la majorité des membres.

Le sénateur Trenholme Counsell : Ce que vous nous dites est un peu contradictoire.

Le sénateur Banks : Je me pose des questions au sujet de la phrase où on dit « doit ».

Le sénateur Eggleton : S’il est prévu que le comité doit l’approuver, n’est-il pas vrai que nous devons avoir le document en question sous les yeux pour pouvoir l’approuver? Le Règlement prévoit-il la possibilité d’annexer des observations si on les reçoit avant une certaine date, sans que le comité soit tenu de se réunir de nouveaux pour les approuver? Peut-il préapprouver les observations? Y a-t-il un article qui nous permet de faire cela?

Et je voudrais savoir autre chose : si les observations sont annexées au rapport et que le rapport est déposé et ensuite adopté par le Sénat, cela veut-il dire que nous aurons adopté également les observations?

Le président : Non, pas du tout.

Le sénateur Eggleton : Je veux en être sûr. Et je voudrais savoir notamment si le comité doit se réunir pour examiner lesdites observations? On dit ici que le comité doit les approuver, mais nous ne pouvons les approuver; nous ne les avons pas sous les yeux.

Le sénateur Tkachuk : Nous sommes maîtres chez nous. Si nous décidons de procéder ainsi, c’est ainsi que nous procéderons. Cela ne pose aucun problème. Nous ne sommes pas obligés...

Le sénateur Eggleton : J’essaie simplement de savoir quelles sont les conséquences éventuelles d’une telle ligne de conduite, si conséquences il y a.

Le sénateur Trenholme Counsell : Concernant le texte que vous nous avez lu, fait-il partie du Règlement?

Le président : Non, c’est un résumé du *Règlement du Sénat* préparé par le greffier du comité — concernant les règles et les pratiques du Sénat.

Senator Banks: I am sorry to return to it, chair, but that was my question. The last part you read said something about the observations must be attached to the report, and that is the part that I am questioning — is that if the committee agrees?

The Chairman: If the committee agrees.

Senator Banks: Thank you.

Senator Tkachuk: That is what I am asking for in the motion — the agreement of the committee to do this. That is all. It is nothing complicated. I thought we already had an agreement.

Senator Day: As I understand it, what is being proposed by the Honourable Senator Tkachuk is that he and his colleague Senator Stratton would like to have permission to attach their own observations, and they need the permission of the entire committee to do that. However, those observations will be exclusively their observations and not the observations of the committee as a whole.

The Chairman: That is correct.

Senator Day: Therefore, we do not have to see them. All we have to do is give permission to attach them.

The Chairman: And those observations, Senator Day, do not affect the validity of the bill being reported back without amendment.

Senator Banks: I am sorry, chair. Senator Tkachuk is right; committees can do what they like, but 96(2) says:

A report of any select committee shall contain —
— although maybe not exclusively —
— the conclusions agreed to by the majority.

The Chairman: The conclusions in this case will likely be that this committee has agreed to report this bill without amendment, and that will be the report of the majority of this committee.

Senator Banks: In addition, the committee has agreed to attach the observations.

The Chairman: Only as an appendix. The report of this select committee shall contain the conclusions agreed to by the majority, and the majority conclusion would be that this bill be reported to the Senate without amendment.

Senator Cowan: That is the conclusion, and then what Senator Tkachuk is asking is for the committee to agree —

The Chairman: Yes, that there can be an attachment as an appendix.

Senator Cowan: — which is expressed to be the view of the minority — of the Conservatives.

Le sénateur Banks : Excusez-moi de revenir là-dessus, monsieur le président, mais c'était justement l'objet de ma question. Dans le dernier extrait que vous nous avez lu, il était question d'observations qui doivent être annexées au rapport, et c'est là-dessus que porte ma question; cela veut dire que les observations sont annexées si le comité est d'accord?

Le président : Oui, si le comité est d'accord.

Le sénateur Banks : Merci.

Le sénateur Tkachuk : C'est justement ce que je demande dans cette motion — l'accord du comité pour annexer les observations. C'est tout. Cela n'a rien de compliqué. Je croyais que nous étions déjà d'accord là-dessus.

Le sénateur Day : Si je comprends bien, ce que demande l'honorable sénateur Tkachuk, c'est que lui et son collègue, le sénateur Stratton, soient autorisés à annexer leurs propres observations au rapport, mais ils doivent avoir la permission de tout le comité pour le faire. Il reste que ces observations seront les leurs exclusivement, et non les observations du comité dans son ensemble.

Le président : C'est exact.

Le sénateur Day : Par conséquent, nous ne sommes pas obligés de les voir. Il s'agit simplement de leur donner la permission de les annexer au rapport.

Le président : Et je précise, sénateur Day, que ces observations n'influent aucunement sur la validité du rapport qui sera déposé sans amendement.

Le sénateur Banks : Excusez-moi, monsieur le président, le sénateur Tkachuk a raison; les comités peuvent faire ce qu'ils veulent, mais le paragraphe 96(2) dit bien ceci :

Le rapport d'un comité particulier doit comporter...
— peut-être pas exclusivement —

... des conclusions approuvées par la majorité des membres.

Le président : En l'occurrence, les conclusions seront que le comité a convenu de faire rapport du projet de loi sans amendement; voilà en quoi consistera le rapport de la majorité des membres du comité.

Le sénateur Banks : De plus, le comité aura convenu d'y inclure des observations.

Le président : Oui, mais seulement en annexe. Le rapport d'un comité particulier doit comporter des conclusions approuvées par la majorité des membres, et la conclusion de la majorité des membres en l'occurrence serait de faire rapport au Sénat du projet de loi sans amendement.

Le sénateur Cowan : C'est ça la conclusion, et ce que demande le sénateur Tkachuk...

Le président : Oui, mais on peut inclure des observations en annexe.

Le sénateur Cowan : ... qui deviennent donc les conclusions de la minorité — dans ce cas, des membres conservateurs.

Senator Trenholme Counsell: Was the last time this was done in 1995?

The Chairman: No, it happens all the time.

Senator Day: It happens all the time but it is not in the rules. In the rules we have just had passed around to us, there is nothing about doing this. What you are saying now is that the rules have been varied by a practice of certain committees, and I am feeling uncomfortable about agreeing to that. This committee has not done this in the four years that I have been here.

Senator Tkachuk: I am saying that observations are not unusual when reports have been done on bills, whether it is this committee or other committees.

Senator Day: I agree with that, Senator Tkachuk. I do not mean to interrupt you, but we are not talking about observations. We are talking about this committee agreeing to minority observations without seeing them, that they can be attached, and that is quite different from saying observations are a normal thing.

Senator Tkachuk: We do not ask you for approval as to our opinion on the bill. That will be our observations. You can present any observations you want, Senator Day. You can have majority observations for all.

Senator Day: Mr. Chairman, we should follow the rules. I do not see this procedure in the rules, and I feel uncomfortable about agreeing to it, so I am asking my colleagues to vote against this motion. I call the question.

The Chairman: Honourable senators, it has been moved by the Honourable Senator Tkachuk:

That observations prepared by Conservative senators be given to the Chair of the committee by Friday, July 15, 2005 at noon, to be appended to the report to be tabled by the Chair when Bill C-48 is reported to the Senate.

All in favour, raise your right hand.

Contrary-minded, raise your right hand. The motion is defeated.

Senator Harb: I have a motion of my own. It reads as follows:

That any consideration of votes on any motion dealing with the disposition in committee of a bill be held no earlier than the completion of hearing all witnesses.

This has to do with what we saw this morning. I respect my colleague and he is playing by the rules. There is nothing wrong with what he did. However, it is only fair for us to have a clear rule when it comes to hearings that this committee is holding when we have witnesses, some of whom may have travelled long distances to be here with us. We should not find ourselves ever in

Le sénateur Trenholme Counsell : Est-ce que la dernière fois que cela a été fait remonte à 1995?

Le président : Non, cela se fait couramment.

Le sénateur Day : Cela se fait couramment, mais ce n'est pas prévu au Règlement. Dans le texte du règlement qu'on vient de nous faire distribuer, il n'est aucunement question de cette possibilité. Ce que vous nous dites maintenant, c'est que le règlement a été un peu modifié à cause de la pratique de certains comités, mais pour ma part, je suis un peu réticent à accepter ce qu'on nous demande. Depuis quatre ans que je siége au comité, nous n'avons jamais fait cela.

Le sénateur Tkachuk : Je vous dis simplement qu'il n'est pas inhabituel que le rapport déposé sur un projet de loi, que ce soit par ce comité ou d'autres comités, comprenne des observations.

Le sénateur Day : Je suis d'accord, sénateur Tkachuk. Je ne veux pas vous interrompre, mais nous ne parlons pas d'observations. Nous parlons de la possibilité que le comité accepte des observations minoritaires sans les voir au préalable et qu'il accepte de les annexer au rapport, et ce n'est pas la même chose que de dire qu'il est normal que des observations soient annexées à un rapport.

Le sénateur Tkachuk : Nous ne vous demandons pas d'approuver notre opinion au sujet du projet de loi. Il s'agira de nos observations. Sénateur Day, vous pourrez faire toutes les observations que vous voudrez. Vous pouvez présenter les observations de la majorité au nom du comité dans son ensemble.

Le sénateur Day : Monsieur le président, nous devrions suivre le Règlement. Je ne vois aucune mention de cette pratique au Règlement, et je suis réticent à l'accepter, si bien que je demande à mes collègues de voter contre la motion. Je demande la mise aux voix.

Le président : Honorables sénateurs, il est proposé par l'honorable sénateur Tkachuk :

Que les observations des sénateurs conservateurs soient remises au président du comité au plus tard le vendredi 15 juillet à midi, en vue de les annexer au rapport que déposera le président lorsqu'il fera rapport au Sénat du projet de loi C-48.

Les avis favorables, levez la main droite.

Les avis contraires, levez la main droite. La motion est rejetée.

Le sénateur Harb : Je voudrais proposer une motion. Elle se lit ainsi :

Que tout éventuel vote sur une motion concernant la décision du comité relative à un projet de loi ne soit tenu avant que le comité ait fini d'entendre les témoins.

Cela concerne ce dont nous avons été témoins ce matin. Je respecte mon collègue et je sais qu'il respecte les règles. Ce qu'il a fait ce matin ne donne aucunement matière à critique. Cependant, il est parfaitement normal que nous établissions une règle claire au sujet des audiences tenues par le comité et des témoins que reçoit ce dernier, surtout que certains sont venus de loin pour être parmi

a position where we shut off debate. If we want to move a motion to adjourn, we can move it at any time after we have heard our witnesses, but while we are in the process of hearing from witnesses I would suggest that it would be highly inappropriate for us to cut off the debate. My motion would apply only during the term of this Parliament because we cannot oblige future Parliaments to adopt what I am proposing, but between now and the end of this Parliament, I would like to see those rules apply, just out of respect for our witnesses.

The Chairman: I will reread it. I have a copy here.

That any consideration of votes on any motions dealing with the disposition in committee of a bill be held no earlier than the completion of hearing all witnesses.

Senator Tkachuk: You cannot take away the right of someone to adjourn a meeting. That is a fairly authoritarian move. It would surprise me if any other senators would even agree to something like that.

Senator Day: I understand the sentiment behind this motion. I would suggest that perhaps Senator Harb would agree to table this motion so that the steering committee can consider it and consider the rules.

Senator Harb: Absolutely. That is an excellent idea, just in the interests of time.

Senator Stratton: Just to be a little facetious here, we are simply trying to ensure that senators are present in sufficient numbers. Quite often, senators go wandering away and then all of a sudden the government is sitting there in committee with two senators while we might have three or four. It is a wake-up call; it is nothing more. It is not vindictive. It is just to wake up senators on the other side.

Senator Day: I move that we proceed with clause-by-clause consideration, Mr. Chair.

The Chairman: Senator Harb, do you agree to withdraw your motion?

Senator Harb: Yes, and I will table it with the committee.

The Chairman: Clause-by-clause consideration of Bill C-48, to authorize the Minister of Finance to make certain payments. Is it agreed, honourable senators, to move now to clause-by-clause consideration of Bill C-48, to authorize the Minister of Finance to make certain payments?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried. Shall consideration of the title be postponed?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Shall clause 1 carry?

Some Hon. Senators: Yes.

Senator Tkachuk: I have an amendment:

vous. Nous ne devrions jamais nous trouver dans une situation où le débat doit être interrompu. Si quelqu'un souhaite proposer une motion d'ajournement, il pourra le faire à n'importe quel moment après que nous aurons entendu nos témoins, mais tant que nous aurons des témoins à entendre, j'estime que ce ne serait absolument pas approprié d'interrompre le débat. Ma motion ne vise que la législature actuelle, étant donné que nous ne pouvons obliger des législatures futures à adopter ce que je propose; mais d'ici la fin de cette législature, j'aimerais que l'on accepte d'appliquer cette règle, par respect pour nos témoins.

Le président : Je vais vous la relire. J'ai une copie de la motion devant moi.

Que tout éventuel vote sur une motion concernant la décision du comité relative à un projet de loi ne soit tenu avant que le comité ait fini d'entendre les témoins.

Le sénateur Tkachuk : Vous ne pouvez enlever à quelqu'un le droit de lever la séance. Ce serait un acte assez autoritaire. Cela me surprendrait que d'autres sénateurs acceptent une telle chose.

Le sénateur Day : Je comprends le raisonnement de cette motion. Peut-être le sénateur Harb accepterait-il de déposer sa motion, afin que le comité directeur puisse l'examiner eu égard au Règlement.

Le sénateur Harb : Oui, absolument. C'est une excellente idée qui nous fera gagner du temps.

Le sénateur Stratton : Pour injecter une petite note d'humour, je précise que nous voulons simplement nous assurer que les sénateurs sont présents en nombre suffisant. Il arrive souvent que les sénateurs s'en aillent, et tout d'un coup les membres de la majorité au comité se rendent compte qu'ils ne sont plus que deux, alors que de notre côté, nous sommes trois ou quatre. C'est un petit rappel, voilà tout. Ce n'est pas vindicatif. Nous voulons simplement faire un petit rappel aux sénateurs de l'autre parti.

Le sénateur Day : Monsieur le président, je propose que nous passions tout de suite à l'étude article par article du projet de loi.

Le président : Sénateur Harb, acceptez-vous de retirer votre motion?

Le sénateur Harb : Oui, et je vais la déposer auprès du comité.

Le président : Nous passons donc immédiatement à l'étude article par article du projet de loi C-48, Loi autorisant le ministre des Finances à faire certains versements. Honorables sénateurs, êtes-vous d'accord pour procéder tout de suite à l'étude article par article du projet de loi C-48, Loi autorisant le ministre des Finances à faire certains versements?

Des voix : D'accord.

Le président : C'est adopté. Le titre est-il reporté à plus tard?

Des voix : D'accord.

Le président : L'article 1 est-il adopté?

Des voix : Oui.

Le sénateur Tkachuk : Je voudrais proposer un amendement.

That Bill C-48 be amended in clause 1, on page 1,

by replacing line 13 with the following:

“\$4 billion.” and,

(b) by replacing line 23 with the following:

“\$5 billion.”

The Chairman: Do you have copies of that amendment?

Senator Tkachuk: Yes. You can make copies. One is in French and one is in English.

Senator Day: Mr. Chairman, on that motion, I am asking my colleagues not to support this amendment.

The Chairman: We are making copies so that we can all have the amendment in front of us to read. Were you intending to speak to the motion?

Senator Tkachuk: Absolutely.

The Chairman: Can you wait for just a moment until we all get copies? It is here now. Thank you.

Senator Tkachuk: This just raises the base from \$2 billion to \$4 billion, and \$2 billion to \$5 billion, which are the original amounts that the government expected, so that is why I am moving this forward. I would like to speak to it.

I would like to go to the statement of the executive committee of the Canadian Council of Chief Executives, which I thought was a very good presentation. The witness did not read it into the record, so in support of this motion I would like to read the report into the record so that we understand more clearly why this motion is necessary.

I will start with the title page.

Canada First!

Taking the Lead in a Transforming Global Economy

A Statement of the Executive Committee

Canadian Council of Chief Executives

Ottawa

June 28, 2005

He came here to present this. It starts off at the top of page 1:

Canada First!

Taking the Lead in a Transforming Global Economy

A Statement of the Executive Committee

Canadian Council of Chief Executives

Ottawa

June 28, 2005

I will read very slowly so the translators are able to translate and also so that the reporters are able to report.

As leaders of Canadian enterprise —

Que le projet de loi C-48 soit modifié, à l'article 1, à la page 1 :

par substitution, à la ligne 13, de ce qui suit :

« 4 milliards de dollars. »;

b) par substitution, à la ligne 23, de ce qui suit :

« 5 milliards de dollars. ».

Le président : Avez-vous une copie de l'amendement?

Le sénateur Tkachuk : Oui, vous pouvez en faire faire des copies. Il y a une version française et une version anglaise.

Le sénateur Day : Monsieur le président, je demande à mes collègues de ne pas appuyer cet amendement.

Le président : Nous sommes en train de faire faire des copies afin que tous aient le texte de l'amendement sous les yeux. Souhaitez-vous présenter la motion?

Le sénateur Tkachuk : Oui, absolument.

Le président : Pourriez-vous attendre deux minutes que nous ayons tous une copie? Voilà. Les copies sont arrivées. Merci.

Le sénateur Tkachuk : Il s'agit simplement de faire passer la base de 2 milliards de dollars à 4 milliards de dollars, et de 2 milliards de dollars à 5 milliards de dollars, qui sont les montants prévus par le gouvernement au départ, et c'est pour cette raison que je propose cet amendement. J'aimerais vous expliquer mon raisonnement.

Permettez-moi de reprendre l'énoncé du Comité exécutif du Conseil canadien des chefs d'entreprise, que j'ai trouvé excellent. Comme le témoin ne l'a pas lu pour les fins du compte rendu, je voudrais, pour appuyer ma motion, lire l'énoncé à haute voix, pour que nous comprenions mieux pour quelles raisons cette motion est nécessaire.

Je commence donc par la page titre.

Canada Premier!

Prendre les devants dans une économie mondiale en transformation

Une déclaration du Comité exécutif

Conseil canadien des chefs d'entreprise

Ottawa

Le 28 juin 2005

Il est venu nous présenter cette déclaration. Elle commence au haut de la page 1 :

Canada Premier!

Prendre les devants dans une économie mondiale en transformation

Une déclaration du Comité exécutif

Conseil canadien des chefs d'entreprise

Ottawa

Le 28 juin 2005

Je vais lire lentement afin que les interprètes puissent assurer la traduction et que les sténographes puissent faire leur travail.

En tant que leaders de l'entreprise canadienne...

— and I am reading on their behalf —

— we are concerned about the future of our country. We know the importance of good governance, rigorous financial management, continuous development of people —

I want to make sure they get it right for the record

— and ideas and above all of sound strategy to drive the sustainable growth of our enterprises. We know that Canada needs no less.

As an economy, Canada today seems to be in great shape. It is the only major industrialized country enjoying consistent surpluses both in its federal budgets and in its trade and current accounts. Its economic growth has been the best in the G-7 over the past five years, driving the unemployment rate to its lowest levels since the 1970s and producing impressive gains in family incomes, profits and tax revenues.

As a society, Canada remains a beacon of hope for the world. Its social services ensure that no one languishes in extreme poverty and that everyone has opportunities to get ahead. Its commitment to spreading peace and democratic values around the world is matched by an unparalleled openness to immigration. No other country has been as successful in shaping communities in which people from every corner of the globe can feel at home.

This is so good, actually, that I am rather disappointed that the authors did not read this out:

But as a political entity, Canada is a nation adrift. A minority federal government is frittering away the fruits of years of sacrifice. Provincial and municipal governments are making this problem worse by demanding a steady stream of special deals that give them a greater share of the taxes paid by all Canadians without accountability to all Canadians. In the political arena, the very idea of strategic policy-making is drowning in the swirling search for momentary tactical advantage.

That is the end of page one. We will go to the second page. It should not be too long because there are only 15 pages.

Public trust is being driven to new lows by a parade of improprieties. Civility and cooperation within the House of Commons have evaporated. The public service has been left paralyzed and demoralized. Millions of Canadians are frustrated and dismayed by this spectacle.

I got a little carried away and I forgot there was a period after “demoralized” and after “spectacle.”

— et je présente cette déclaration en leur nom —

... nous nous soucions de l'avenir de notre pays. Nous connaissons l'importance d'une bonne gouvernance, d'une gestion financière rigoureuse, du développement continu des personnes...

Je veux m'assurer que l'information est exacte, pour les fins du compte rendu

... et des idées et, par-dessus tout, d'une stratégie solide que nécessite la croissance soutenue de nos entreprises. Nous savons que le Canada ne peut se suffire de moins.

Aujourd'hui, en tant qu'économie, le Canada semble bénéficier d'une position très favorable. Il est le seul pays industrialisé d'importance à afficher régulièrement des surplus dans ses budgets fédéraux et dans ses comptes commerciaux et courants. Il a connu la meilleure croissance économique parmi les pays du G-7 au cours des cinq dernières années, portant son taux de chômage à son niveau le plus bas depuis les années 1970 et affichant d'impressionnants gains au chapitre des revenus familiaux, des bénéfices et des recettes fiscales.

En tant que société, le Canada reste un pays phare pour le reste du monde. Grâce aux services sociaux qu'il offre, personne ne souffre de pauvreté extrême et chacun a des possibilités de prospérer. Son engagement de propager les valeurs de la paix et de la démocratie partout dans le monde s'allie à une ouverture sans égale à l'immigration. Aucun autre pays n'a aussi bien réussi à établir des collectivités au sein desquelles des gens de tous les coins du monde peuvent se sentir chez eux.

Ce texte est tellement intéressant que je suis même un peu déçu que les auteurs n'aient pas voulu vous lire cela à haute voix :

En tant qu'entité politique, toutefois, le Canada est un pays à la dérive. Un gouvernement fédéral minoritaire est en voie de dilapider les fruits d'années de sacrifices. Les gouvernements provinciaux et municipaux accentuent le problème en exigeant de multiples ententes spéciales qui leur accordent une part plus importante des impôts payés par tous les Canadiens sans avoir à rendre de comptes à tous les Canadiens. Sur la scène politique, l'idée même d'élaboration de politiques stratégiques est éclipsée par la recherche éperdue d'avantages tactiques momentanés.

Voilà donc qui marque la fin de la première page. Nous passons maintenant à la page 2. Cela ne devrait pas être trop long, comme il n'y a en tout que 15 pages.

Des pratiques répréhensibles ont porté la confiance du public à son niveau le plus bas. À la Chambre des communes, la civilité et la coopération ont disparu. La fonction publique est paralysée et démoralisée. Des millions de Canadiens sont frustrés et consternés par ce spectacle.

Comme je me suis laissé un peu emporté, j'ai oublié qu'il y a un point après « démoralisée » et après « spectacle ».

What is painfully absent today is any ambitious vision of what Canada could achieve over the next five to 10 years and any coherent strategy for realizing this vision in ways that could mobilize support across Canadian society.

The *Canadian Council of Chief Executives* (CCCE) is a non-partisan organization of individuals dedicated to building a stronger Canada and a better world. We have a long and proud history of contributing to the evolution of important national debates, from free trade and constitutional reform to the battles against inflation and government deficits.

In 1999, we launched the *Canada Global Leadership Initiative*, which produced a declaration in 2000 titled *Global Champion or Falling Star? The Choice Canada Must Make*. In this declaration, based on months of consultation and research, we addressed a wide range of competitiveness issues, identifying the need for significant tax cuts as an essential first step. In October 2000, the federal government announced a five-year plan for reducing personal and corporate tax rates, and Canadians have been reaping the benefits ever since.

The Canadian economy does not function in isolation, however, and the represent of the world is changing rapidly. Today, therefore, we are launching the next stage in our ongoing work to strengthen Canada's competitiveness and future prosperity.

As the country's political leaders begin a summer break from the partisan frenzy of recent weeks, it is time to put Canada first. It is time to look past the name-calling and finger-pointing and consider what is right for the country. It is time to consider what will happen to jobs and investment in each sector of our economy in the absence of concerted national action, and to talk about our immense potential as a country if we pull out all the stops. It is time for Canadians to work together in shaping the national strategies and public policy choices that are needed if Canada is to take the lead in a transforming global economy.

We claim no mandate from the Canadian people, nor any monopoly on good ideas. But all citizens have a duty to stand up and be counted, to offer their best ideas for advancing the national interest and to make their best efforts to move such ideas forward. In launching our *Canada First!* initiative, we hope that ours will prove to be one of many voices contributing to a renewed sense of national purpose and direction.

Ce qui manque douloureusement aujourd'hui, c'est une vision ambitieuse de ce que le Canada pourrait accomplir au cours des cinq à dix prochaines années et une stratégie cohérente qui permettrait de concrétiser cette vision de manière à mobiliser le soutien de toute la société canadienne.

Le *Conseil canadien des chefs d'entreprise* (CCCE) est une organisation non partisane formée d'individus ayant à cœur de bâtir un Canada plus fort et un monde meilleur. Depuis longtemps, nous contribuons avec fierté à l'évolution des débats nationaux importants, qu'il s'agisse du libre-échange ou de la réforme de la Constitution, ou encore de la lutte à l'inflation et aux déficits gouvernementaux.

En 1999, nous avons lancé l'*Initiative pour le leadership mondial du Canada*, qui a mené à la présentation, en 2000, d'une déclaration intitulée *Champion mondial ou héros d'un jour ? Le choix qui s'impose au Canada*. Dans cette déclaration, qui faisait suite à plusieurs mois de consultations et de recherches, nous avons traité d'un large éventail d'enjeux reliés à la compétitivité et nous avons établi la nécessité d'importantes réductions d'impôt à titre de première mesure essentielle. En octobre 2000, le gouvernement fédéral annonçait un plan de cinq ans de réduction des taux d'imposition des particuliers et des sociétés, dont les Canadiens ont, depuis, profité des avantages.

Mais l'économie canadienne ne fonctionne pas en vase clos et le reste du monde se transforme rapidement. C'est pourquoi nous lançons aujourd'hui l'étape suivante de notre démarche en cours en vue d'accroître la compétitivité et d'assurer la prospérité future du Canada.

Au moment où les dirigeants politiques du pays s'apprentent à mettre fin à leurs travaux pour la pause de l'été et à s'éloigner de la frénésie partisane des dernières semaines, le temps est venu de mettre de l'avant les intérêts du Canada. Il est temps de mettre de côté les injures et les accusations et de penser à ce qui est bon pour le pays. Il est temps de considérer ce qui arrivera aux emplois et aux investissements dans chacun des secteurs de l'économie en l'absence d'une action nationale concertée, et de discuter de l'immense potentiel que nous avons en tant que pays si nous y allons de plein fouet. Le temps est venu pour les canadiens de travailler ensemble pour façonner des stratégies nationales et des choix de politiques publiques qui sont nécessaires si le Canada est pour prendre les devants dans une économie mondiale en transformation.

Nous ne prétendons avoir aucun mandat des citoyens du Canada, ni aucun monopole sur les bonnes idées. Tous les citoyens ont néanmoins le devoir de se lever et de prendre position, de présenter leurs meilleures idées pour l'avancement de l'intérêt national et de s'efforcer le plus possible de faire progresser ces idées. En lançant l'initiative *Canada Premier!*, nous espérons compter parmi de nombreuses voix qui contribueront à insuffler un sentiment renouvelé d'idéal national.

In the months ahead, we plan to bring our expertise in thinking strategically about competitiveness and productivity to the broader challenge of shaping a more prosperous future for Canada. We also will seek out the expertise and advice of others who share our passion for building a better Canada. Our goal is to articulate a strategic vision, an action plan for the country, one that is capable of inspiring broad support across all sectors and regions, before the next federal election.

We start from two fundamental premises: that a strong and globally competitive economy provides the foundation for improving the quality of life of Canadians; and that good governance and sound public policy are necessary conditions for robust and sustainable economic growth. Canada has strengths and weaknesses in terms of the competitiveness both of its private sector and of its governance and public policy framework, and as we launch our initiative, we suggest six critical issues that must be addressed in order to put Canada first.

CANADA'S CHALLENGES AND OPPORTUNITIES

Canada has made immense strides over the past decade as it adapted to freer trade, reduced inflation and interest rates and shifted the federal budget balance from deep deficits to repeated surpluses. At the same time, we are a country whose identity and prosperity flow from our engagement with the world. As the rest of the world changes, we must adapt, and we should be anticipating opportunities and shaping our strategies accordingly.

On the economic front, our world is being transformed by the rapid evolution of Asian economies, especially China and India. This transformation has produced benefits for Canada's resource sector, but poses new challenges to enterprises in both manufacturing and services. In every sector of the economy, Canada faces the need to specialize and to shift towards higher value-added activities.

Despite our trade-intensive economy, too few Canadian companies, especially among our smaller and medium-sized enterprises, export their products, invest abroad or seek out international partners. Both our experience and a large body of economic evidence suggests that, regardless of their ownership, Canadian-based enterprises that are globally engaged are more likely to form partnerships with universities, develop products for export, adopt new technologies and invest in employee training. For our

Au cours des prochains mois, nous voulons mettre à contribution notre savoir-faire pour réfléchir stratégiquement sur la compétitivité et la productivité en fonction du défi plus large de dessiner un avenir plus prospère pour le Canada. Nous solliciterons également les compétences et les points de vue d'autres intervenants qui partagent notre passion de bâtir un Canada meilleur. Notre but est d'articuler pour le pays une vision stratégique et un plan d'action qui seront en mesure de susciter un appui large dans tous les secteurs et les régions, et ce, avant la prochaine élection fédérale.

Nous nous appuyons sur deux prémisses fondamentales : une économie forte et concurrentielle sur la scène mondiale offre les fondements nécessaires à l'amélioration de la qualité de vie des Canadiens; une bonne gouvernance et des politiques publiques judicieuses sont des conditions essentielles à une croissance économique vigoureuse et durable. Le Canada possède des atouts et des faiblesses au plan de la compétitivité de son secteur privé et au plan de sa gouvernance et de son cadre de politiques publiques. Dans le contexte du lancement de notre initiative, nous proposons six enjeux critiques à résoudre pour hisser le Canada au premier rang.

LES DÉFIS ET POSSIBILITÉS DU CANADA

Le Canada a fait d'immenses progrès au cours de la dernière décennie, s'adaptant à un commerce libéralisé ainsi qu'à une inflation et à des taux d'intérêt réduits; il a aussi transformé les énormes déficits du solde budgétaire fédéral en surplus répétés. Il reste néanmoins un pays dont l'identité et la prospérité sont liées à son engagement à l'égard du monde. Mais le reste du monde se transforme. Il faut donc nous adapter; et nous devrions anticiper les possibilités qu'il offre et forger nos stratégies en fonction de celles-ci.

Au plan économique, notre monde est en voie d'être transformé par l'évolution rapide des économies asiatiques, en particulier la Chine et l'Inde. Cette transformation a été jusqu'à maintenant bénéfique pour le secteur des ressources du Canada, mais elle comporte des défis pour les autres entreprises, qu'elles oeuvrent dans la fabrication ou les services. Dans chacun des secteurs de l'économie, le Canada doit faire face à la nécessité de se spécialiser et de se tourner vers des activités à valeur ajoutée supérieure.

Malgré notre économie fortement axée sur le commerce, trop peu de sociétés canadiennes, en particulier parmi nos petites et moyennes entreprises, exportent leurs produits, investissent à l'étranger ou font appel à des partenaires internationaux. Notre expérience et une grande quantité de faits économiques laissent croire que, peu importe leur appartenance, les entreprises qui ont des opérations au Canada et qui sont présentes sur la scène mondiale sont davantage susceptibles de former des partenariats avec des

enterprises and our country to prosper, we need to become more globally engaged than in the past.

At the same time, the world is grappling with a very different threat, that of international terrorism. Canada has never limited its global engagement to issues of trade and investment, and both are economic interests and our democratic values require us to be active partners in the continuing struggle against the terrorist scourge. The most direct threat to Canada's interests lie in terrorism's potential to undermine the efficient flow of goods and people across our border with our largest trading partner, the United States. But the more fundamental threat is to the open global economy on which our prosperity is based and to the values that lie at the heart of our society. No national strategy for overcoming economic challenges will be successful unless it also contributes to global peace and security.

CANADA'S STRENGTHS AND WEAKNESSES

In charting a path forward, Canada starts with important advantages, but these are offset by significant weaknesses. The country's fiscal base remains strong, but is threatened by runaway spending growth. Declining tax rates have fuelled economic growth, but our tax structure is biased against investment and our overall tax burden remains higher than that of most of our major trading partners and competitors for new investment. Canada benefits from high regulatory standards, but its fragmented regulatory structure and its processes are too complex, slow, costly and uncertain. We have one of the most highly educated labour forces in the world, but far too many children are failing to complete even secondary schooling. Canada is a global leader in good public and corporate governance, yet public trust in both government and business has been declining.

Beneath the apparently healthy surface of Canada's economy, we see some disturbing signals. In the short term, while the rise of Asia as an economic power has produced significant gains for Canada's resource producers, it also has pushed up Canada's currency, especially in relation to that of our largest export customer, the United States. Business investment in new machinery and equipment is increasing at double-digit rates, but the combination of a higher currency and more intense competition from Asia and elsewhere remains a severe threat to the future of Canada's manufacturing base.

universités, de développer des produits destinés à l'exportation, d'adopter de nouvelles technologies et d'investir dans la formation du personnel. Pour assurer la prospérité de nos entreprises et de notre pays, nous devons intensifier encore davantage que dans le passé notre présence sur la scène mondiale.

Pendant ce temps, le monde est aux prises avec une menace très différente, celle du terrorisme international. Le Canada n'a jamais limité son engagement mondial aux enjeux du commerce et de l'investissement et nos intérêts économiques et valeurs démocratiques exigent que nous soyons des partenaires actifs dans le combat qui doit être constamment mené contre ce fléau. La menace directe qui pèse sur les intérêts du Canada réside dans la capacité du terrorisme de nuire à la circulation efficace des biens et des individus à la frontière qui nous sépare de notre principal partenaire commercial, les États-Unis. Mais la menace la plus fondamentale porte sur l'économie mondiale libre, sur laquelle repose notre prospérité, ainsi que sur les valeurs qui sont au cœur de notre société. Aucune stratégie nationale destinée à résoudre les défis économiques ne réussira si elle ne contribue pas aussi à la paix et à la sécurité du monde.

LES ATOUTS ET LES FAIBLESSES DU CANADA

Pour l'élaboration du parcours qu'il compte emprunter, le Canada dispose au départ d'avantages importants, qui sont toutefois atténués par de grandes faiblesses. L'assise financière du pays reste forte, mais elle est menacée par une croissance effrénée des dépenses. La baisse des taux d'imposition a stimulé la croissance économique, mais notre structure fiscale défavorise l'investissement et notre fardeau fiscal global reste plus élevé que celui de la plupart de nos principaux partenaires commerciaux et concurrents pour ce qui est des investissements nouveaux. Le Canada bénéficie de normes élevées d'application de sa réglementation, mais la structure fragmentée de celle-ci et ses processus sont trop complexes, lents, coûteux et incertains. Notre main-d'œuvre compte parmi les plus qualifiées au monde, mais encore trop de jeunes ne réussissent pas à compléter leurs études secondaires. Le Canada est un leader mondial au plan de la bonne gouvernance des pouvoirs publics et des entreprises, bien que la confiance du public à l'égard de ces deux composantes ait décliné.

Derrière l'apparence de santé de l'économie canadienne, nous constatons certains signaux inquiétants. À court terme, même si la montée de l'Asie en tant que puissance économique a procuré d'importants gains aux producteurs de ressources du Canada, elle a entraîné la hausse de la devise canadienne, en particulier par rapport à celle de notre plus important client étranger, les États-Unis. Les investissements des entreprises dans de nouveaux matériels et équipements augmentent à des taux dépassant les deux chiffres, mais l'effet combiné de la hausse de notre devise et de l'intensification de la concurrence exercée par l'Asie et d'autres régions reste une menace grave pour l'avenir de l'assise manufacturière du Canada.

The sheer scale and speed of change in the global marketplace means that Canadian companies in every business have to consider all options for locating their operations and that Canadian governments and communities must do what they can to encourage businesses to compete and grow from a Canadian base. Key economic indicators suggest that, despite our past strengths, Canada has begun to lose ground.

For instance, Canada's labour productivity has grown at an average pace of 1.7 per cent a year since 1997. That is the second-best record in the G7, yet it falls short of the 2 per cent pace that will be needed over the next 30 years to cover the estimated health care, pension and other costs of an aging population. Worse, average output per hour increased a total of just 0.1 per cent in 2003 and 2004. In other words, despite the rapid pace of business investment in new machinery and equipment, we have had essentially zero productivity growth over the past two years.

Another disturbing sign can be seen in Canada's poor performance in attracting foreign investment, which plays a critical role both in job creation and in business innovation. Foreign direct investment into Canada grew at an average pace of nine per cent a year during the 1990s. It failed to grow at all in 2003, for the first time since the Depression of the 1930s, and did not do much better last year, rising just 3 per cent.

It takes a first-class economy to sustain first-class social programs, and Canada desperately needs a coherent economic strategy that will deliver both. If Canadians want today's good news to continue, leaders in government, business and communities must set aside short-term differences and work together to shape a future in which Canada is second to none.

SIX WAYS TO PUT CANADA FIRST

To build consensus around a national strategy, we must do more than put the interests of the country ahead of those of individual citizens, businesses, interest groups and governments. We must agree to be bold in our vision for the country, to seek to put Canada first among nations in areas that are key drivers of national prosperity.

L'envergure et la rapidité des changements qui touchent le marché mondial signifient que les entreprises canadiennes de tous les secteurs doivent envisager toutes les options de localisation de leurs activités et que les gouvernements et collectivités du Canada doivent faire tout leur possible pour favoriser leur compétitivité et les inciter à croître à partir du Canada. Les principaux indicateurs économiques laissent croire que, malgré ses atouts passés, le Canada a commencé à perdre du terrain.

Ainsi, la productivité de la main-d'œuvre canadienne a connu une croissance moyenne de 1,7 pour cent par an depuis 1997. Il s'agit de la deuxième meilleure performance parmi les pays du G-7, mais cette performance est en deçà du taux de croissance moyen de 2 pour cent que nous devons afficher au cours des trente prochaines années pour payer les coûts prévus des soins de santé et des rentes ainsi que les autres coûts liés au vieillissement de la population. Pis encore, la production moyenne par heure a augmenté au total de seulement 0,1 pour cent en 2003 et en 2004. En d'autres mots, malgré les investissements des entreprises, à un rythme frénétique, dans du nouveau matériel et équipement, la croissance de notre productivité a été pour l'essentiel nulle au cours des deux dernières années.

Autre indice inquiétant : la mauvaise performance du Canada quant à sa capacité d'attirer l'investissement étranger, un élément qui joue un rôle essentiel au chapitre de la création d'emplois et de l'innovation en affaires. L'investissement étranger direct au Canada a augmenté à une cadence moyenne de neuf pour cent par année au cours des années 1990. Il n'a pas progressé du tout en 2003, ce qui représente la plus mauvaise performance du pays depuis les années 1930 et sa hausse n'a été que de trois pour cent l'an dernier.

Pour soutenir des programmes sociaux de premier ordre, il faut une économie de premier ordre et le Canada a désespérément besoin d'une stratégie économique cohérente pour préserver ces deux acquis. Si les Canadiens veulent que la situation favorable dont ils bénéficient aujourd'hui se poursuive, les leaders du gouvernement, du monde des affaires et des collectivités doivent mettre de côté leurs différends à court terme et travailler ensemble pour bâtir un avenir dans lequel le Canada n'aura pas son pareil.

SIX MOYENS DE HISSER LE CANADA AU PREMIER RANG

Pour établir un consensus sur une stratégie nationale, nous devons faire davantage que de placer les intérêts du pays devant les intérêts particuliers des citoyens, des entreprises, des groupes d'intérêts et des gouvernements. Nous devons nous entendre pour faire preuve d'audace dans notre vision du pays et viser à hisser le Canada au premier rang des nations du monde dans les domaines qui sont des catalyseurs de la prospérité nationale.

1. First in good governance

Good governance is not merely a competitive advantage; it is the foundation for healthy and sustained economic growth and for social progress. Good governance is as important to the success of countries as it is to that of companies.

A flurry of highly publicized corporate scandals in recent years triggered widespread demands for new rules and tougher enforcement. Market forces also have been at work, often driving change further and faster than governments. As business leaders, we are the first to admit that the job of restoring public trust in private enterprise is far from complete. But by working together, governments, regulators, institutional investors, professional bodies, financial markets and the directors and executives of individual companies have within a remarkably short time transformed Canada's corporate governance practices. These practices stand as among the best in the world.

The federal sponsorship scandal has become the symbol of the need for an equally sweeping transformation of public governance. What Prime Minister Paul Martin has called Canada's "democratic deficit" demands action on at least two levels.

First, public governance reforms must mirror those that have taken place within the private sector in strengthening transparency and accountability. In the private sector, CEOs and CFOs are now required to certify that each of our reports fairly reflects the state of our business, that everything in the report is true, that nothing has been left out that might make what is said misleading and that we are aware of all material facts. We would suggest that governments consider comparable ways to strengthen the personal responsibility and accountability of ministers and deputy ministers.

Second, there is an urgent need to reshape the relationships among Canada's governments. The flexibility of a federal governance structure can be a competitive advantage, but inter-governmental relations in Canada have become dominated by an endless argument over the so-called fiscal imbalance: recurring surpluses at the federal level at a time when many provinces are struggling to stay afloat in the face of dramatically rising health care costs. This has led to a tangled web of one-off and asymmetrical deals that has sent public spending skyrocketing while reducing accountability to taxpayers.

1. Premier au chapitre de la bonne gouvernance

La bonne gouvernance n'est pas en soi un avantage concurrentiel, mais plutôt le fondement d'une croissance économique saine et soutenue et pour l'avancement social. La bonne gouvernance est aussi importante au succès d'un pays qu'elle l'est au succès des entreprises.

La pluie de scandales d'entreprises hautement médiatisés à laquelle nous avons assisté ces dernières années a fait en sorte que des nouvelles règles et une exécution plus rigoureuse de la loi sont de toutes parts exigées. Les forces du marché ont également joué leur rôle à cet égard, forçant souvent le changement plus rapidement que les gouvernements. En tant que dirigeants d'entreprise, nous sommes les premiers à admettre que le travail de rétablissement de la confiance du public à l'égard de l'entreprise privée est loin d'être terminé. Mais en se concertant, les gouvernements, les organismes de réglementation, les investisseurs institutionnels, les ordres professionnels, les marchés financiers ainsi que les administrateurs et dirigeants d'entreprise ont réussi à transformer les pratiques de gouvernance des sociétés canadiennes dans un délai remarquablement court. Ces pratiques sont parmi les meilleures au monde.

Le scandale fédéral des commandites est par ailleurs devenu le symbole de la nécessité d'une transformation aussi importante de la gouvernance publique. Ce que le Premier ministre Paul Martin a appelé le « déficit démocratique » du Canada exige des interventions sur au moins deux plans.

Tout d'abord, la réforme de la gouvernance publique doit prendre exemple sur celle qui a été instaurée dans le secteur privé au chapitre du renforcement de la transparence et de la responsabilisation. Dans le secteur privé, les chefs de la direction et directeurs financiers doivent désormais certifier que chaque rapport qu'ils produisent reflète de manière juste l'état des activités de l'entreprise, que tout ce qui est mentionné dans le rapport est vrai, que rien n'a été omis qui pourrait rendre trompeur ce qui a été dit et qu'ils connaissent tous les faits pertinents. Nous suggérons que les gouvernements envisagent de recourir à des moyens semblables de renforcer la responsabilité personnelle des ministres et sous-ministres.

En deuxième lieu, il est nécessaire de réorganiser d'urgence les relations entre les gouvernements du Canada. La souplesse d'une structure de gouvernance fédérale peut constituer un avantage concurrentiel, mais les relations intergouvernementales au Canada sont maintenant dominées par le débat interminable entourant ce qu'on appelle le déséquilibre fiscal : les surplus répétés enregistrés par le gouvernement fédéral au moment où plusieurs provinces luttent contre l'augmentation effrénée des coûts liés aux soins de santé. Cette situation a mené à la conclusion d'un enchevêtrement d'ententes ponctuelles et asymétriques qui ont entraîné une explosion des dépenses publiques tout en réduisant l'obligation de rendre des comptes aux contribuables.

This is further evidence why we need the \$4 billion and \$5 billion, rather than the \$2 billion and \$2 billion. Perhaps you thought I was not paying attention.

To position Canada to compete more effectively in the global economy, it is vital to deal with the structure of our federation, not through constitutional change but through a systematic and pragmatic review of what Canadians expect from our governments, which governments can deliver the best value in each case and how to ensure that each government can raise the revenue it needs to meet its responsibilities.

2. First in public services and infrastructure

What governments do, and how well they do it, has a fundamental impact on Canada's competitiveness and economic success. A reputation for solid rule of law, effective policing, an independent judiciary and honest and competent public servants is the necessary foundation for any competitive economy. Sound fiscal and monetary policy forms the base for sustainable economic growth. Effective public services, from infrastructure and education to cultural facilities and national defence, can build on this base and help to make our economy more competitive and productive.

The most important issue with respect to what governments do is not the scope of their activities, but rather the extent to which they deliver value for the money they spend. Governments must be careful to ensure that their activities contribute to future economic growth rather than merely redistributing wealth for current consumption. They also must consider how best to deliver services they deem important, and be sure not to overlook opportunities for partnerships with the private sector if these can provide more competitive and efficient ways to achieve important public policy goals. Whatever governments do, they must do well and they must do better than the country could achieve through other means.

3. First in taxation and regulation.

This interested Senator Harb, so I will read this carefully.

Taxation and regulation are the two most effective ways governments can shape the business environment without engaging in public spending.

C'est une preuve d'autant plus convaincante des raisons pour lesquelles il faut que ce soit 4 milliards de dollars et 5 milliards de dollars, plutôt que 2 milliards de dollars et 2 milliards de dollars. Peut-être pensiez-vous que je ne faisais pas attention.

Pour que le Canada soit en mesure d'exercer une concurrence plus efficace dans l'économie mondiale, il est vital que nous nous occupions de la structure de notre fédération. Nous devons pour ce faire non pas procéder à des changements constitutionnels, mais plutôt examiner de manière systématique et pragmatique ce que les Canadiens souhaitent de la part de leurs gouvernements, déterminer les ordres de gouvernement pouvant assurer la valeur la plus avantageuse dans chaque cas et trouver la manière de faire en sorte que chaque gouvernement puisse encaisser les recettes dont il a besoin pour s'acquitter de ses responsabilités.

2. Premier au chapitre des services et de l'infrastructure publics

Ce que les gouvernements font et leur manière de procéder ont des répercussions fondamentales sur la compétitivité et la réussite économique du Canada. La réputation de disposer d'une règle de droit rigoureuse, de services de police efficaces, d'un pouvoir judiciaire indépendant et de fonctionnaires honnêtes et compétents constitue le fondement essentiel de toute économie concurrentielle. Une politique fiscale et monétaire solide constitue par ailleurs l'assise d'une croissance économique durable. Des services publics efficaces, qu'il s'agisse des infrastructures, du système d'éducation, des activités culturelles ou de la défense nationale, peuvent s'appuyer sur cette assise pour contribuer à rendre notre économie plus concurrentielle et productive.

L'enjeu le plus important de l'action des gouvernements n'est pas l'envergure de leurs activités, mais plutôt la valeur qu'ils sont en mesure de produire avec l'argent qu'ils dépensent. Les gouvernements doivent veiller à s'assurer que leurs activités contribuent à la croissance économique future plutôt que de strictement redistribuer la richesse pour des besoins de consommation courante. Ils doivent aussi déterminer comment le mieux livrer les services qu'ils jugent importants et s'assurer de ne pas ignorer les possibilités de partenariats avec le secteur privé s'ils peuvent constituer des moyens plus concurrentiels et efficaces d'atteindre des objectifs de politiques publiques importants. Peu importe ce que font les gouvernements, ils doivent bien le faire et faire mieux que ce que le pays pourrait faire par d'autres moyens.

3. Premier au chapitre de la fiscalité et de la réglementation

Comme cette question intéressait le sénateur Harb, je vais vous lire ce passage lentement.

La fiscalité et la réglementation sont les deux instruments les plus efficaces dont disposent les gouvernements pour influencer sur le contexte commercial sans engager de dépenses publiques.

Tax policy represents a balancing act. Governments must collect enough taxes to pay for their current activities, while doing as little damage as possible to the economic growth that will determine their future tax base. Taxes on business income and investment are more damaging to economic growth than are taxes on consumption.

This is why European countries with high overall tax burdens and extensive social programs rely heavily on value-added taxes like the GST, while keeping their corporate and personal income tax rates relatively low.

Globally, the most potent tax trend is toward lower rates on corporate income. Since 1997, 25 of the 30 member countries of the Organization for Economic Co-operation and Development, including Japan, Germany, France, Italy and the United Kingdom, have cut corporate taxes significantly. Canada now has the third highest marginal effective tax rate on business investment in the industrialized world.

For emphasis, I would like to repeat that.

Canada now has the third highest marginal effective tax rate on business investment in the industrialized world.

Unlike taxation, regulation can be used to improve competitiveness without direct fiscal costs. Sound regulation reinforces a positive country brand and provides an attractive environment for business investment. Poor regulation undermines growth by imposing excessive costs and delays, uncertainty, inconsistency and duplication.

4. First in business investment and productivity

Finance Minister Ralph Goodale recently noted that the purpose of both competitive taxation and smart regulation is to encourage Canadian businesses to boost their productivity and performance. Faced with an aging population, he declared, "We must improve the productive capacity of our economy if we are to continue to enjoy the benefits of one of the most compassionate and equitable societies in the world and build an even better economy for the next generation of Canadians and beyond."

Canadian output per hour of work in the business sector stood at 82 per cent of the United States' average in 1999. In wood products, paper, mining, primary metals, motor vehicles and other transportation products, construction, printing and publishing, Canadian productivity is higher

La politique fiscale est une question d'équilibre. Les gouvernements doivent percevoir suffisamment de taxes et d'impôts pour s'acquitter de leurs activités courantes tout en nuisant le moins possible à la croissance économique, qui déterminera leur assise fiscale future. L'impôt sur le revenu et sur l'investissement des entreprises est plus nuisible à la croissance économique que ne le sont les taxes à la consommation.

C'est pourquoi les pays européens qui imposent un fardeau fiscal élevé et offrent des programmes sociaux d'envergure comptent fortement sur les taxes à la valeur ajoutée, comme la TPS, tout en limitant leurs taux d'imposition des sociétés et des particuliers à des niveaux relativement bas.

À l'échelle mondiale, on constate une tendance plus forte à un abaissement des taux d'imposition des sociétés. Depuis 1997, 25 des 30 pays membres de l'Organisation de coopération et de développement économiques, dont le Japon, l'Allemagne, la France, l'Italie et le Royaume-Uni, ont diminué de façon importante les impôts des sociétés. Le Canada affiche maintenant le troisième plus haut taux effectif marginal d'imposition à l'égard de l'investissement des entreprises du monde industrialisé.

Pour bien insister sur l'importance de cette notion, je me permets de répéter cette phrase.

Le Canada affiche maintenant le troisième plus haut taux effectif marginal d'imposition à l'égard de l'investissement des entreprises du monde industrialisé.

Contrairement à la fiscalité, la réglementation peut servir à améliorer la compétitivité sans produire de coûts financiers directs. Une réglementation solide contribue à renforcer l'image d'un pays et assure un cadre attrayant pour l'investissement des entreprises. Une réglementation déficiente nuit à la croissance en imposant des coûts et des retards excessifs, en alimentant l'incertitude et en causant de l'incohérence et des doublages.

4. Premier au chapitre de l'investissement et de la productivité

Récemment, le ministre des Finances, Ralph Goodale, soulignait qu'une fiscalité concurrentielle et une réglementation intelligente avaient pour but d'encourager les entreprises canadiennes à accroître leur productivité et leur rendement. Compte tenu du vieillissement de la population, a-t-il déclaré, « nous devons accroître la capacité de production de notre économie si nous voulons continuer de bénéficier des avantages qu'offre l'une des sociétés les plus compatissantes et les plus équitables du monde, et bâtir une économie encore meilleure pour la prochaine génération de Canadiens, et même au-delà ».

La productivité par heure de travail du Canada dans le secteur des entreprises se chiffrait à 82 pour cent de la moyenne enregistrée aux États-Unis en 1999. Dans les domaines des produits du bois, du papier, des mines, des métaux de première fusion, des véhicules automobiles et

than in the United States. But in 19 out of 28 industry sectors, Canadian productivity lags, with ominous implications for the future of Canadian jobs.

It is a good news-bad news story.

Work by the McKinsey Global Institute suggests that government policies play a major role in holding back productivity. Restrictions on foreign investment, for instance, affect productivity by reducing competition and incentives to innovate, and Canada is more restrictive than every other member of the Organization for Economic Co-operation and Development (OECD) except Iceland. Similarly, non-tariff barriers such as marketing boards reduce productivity in Canadian agriculture, while barriers to internal trade act as a drag in sectors such as personal services. Regulatory fragmentation and duplication add to the damage. Maintaining 13 separate securities regulators, for instance, adds to the cost of capital and inhibits business investment and productivity across the country.

Whatever the business environment created by governments, Canada's private sector needs to work harder —

Senator Eggleton: Point of order. Mr. Chairman, would you call the senator to order, please?

The Chairman: Senator Tkachuk.

Senator Tkachuk: Could I finish this paragraph?

Senator Eggleton: No.

An Hon. Senator: He is showing disrespect for the chair.

Senator Tkachuk: The paragraph continues:

— at improving productivity and competing vigorously at home and abroad. As leaders of our country's largest and most globally engaged companies, we have a responsibility do to our part not only in growing our own businesses, but in encouraging others to raise their sights and be bolder in exploring the opportunities of a global marketplace.

Go ahead and raise your point of order. I still have much of this document to read, which I think is really important.

Senator Eggleton: Mr. Chairman, rule 96(7) of the *Rules of the Senate* states:

autres produits de transport, de la construction, de l'imprimerie et de l'édition, la productivité du Canada est plus élevée que celle des États-Unis. Mais dans 19 secteurs industriels sur 28, elle accuse du retard avec des implications dangereuses concernant le futur des emplois canadiens.

Il y a de bonnes nouvelles et de mauvaises nouvelles.

Des études réalisées par le McKinsey Global Institute laissent croire que les politiques gouvernementales jouent un rôle de premier plan à l'égard de la limitation de la productivité. Les restrictions touchant l'investissement étranger, par exemple, nuisent à la productivité en réduisant la concurrence et les incitatifs à l'innovation; or, le Canada est à cet égard plus restrictif que chacun des autres membres de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), à l'exception de l'Islande. De même, les barrières non tarifaires, comme les offices de commercialisation, limitent la productivité de l'agriculture canadienne, alors que les obstacles au commerce intérieur agissent comme un frein dans des secteurs comme celui des services personnels. La fragmentation et le dédoublement de la réglementation ajoutent à ces obstacles. Le maintien de treize organismes de réglementation des valeurs mobilières distincts, par exemple, fait augmenter le coût du capital et freine l'investissement et la productivité des entreprises partout au pays.

Peu importe le cadre commercial créé par les gouvernements, le secteur privé du Canada doit s'efforcer davantage...

Le sénateur Eggleton : Monsieur le président, voulez-vous rappeler le sénateur à l'ordre, s'il vous plaît?

Le président : Sénateur Tkachuk.

Le sénateur Tkachuk : Me permettez-vous de terminer ce paragraphe?

Le sénateur Eggleton : Non.

Une voix : Il manque de respect envers le président.

Le sénateur Tkachuk : Le paragraphe continue ainsi :

— d'améliorer la productivité et d'exercer une concurrence vigoureuse au pays et à l'étranger. Il nous incombe, en tant que dirigeants des entreprises du pays les plus importantes et les plus présentes sur la scène mondiale, de faire notre part, non seulement en assurant l'expansion de nos propres entreprises, mais aussi en encourageant les autres à élever leurs ambitions et à explorer de manière plus audacieuse les possibilités d'un marché mondial.

Vous pouvez maintenant faire votre rappel au Règlement. J'ai encore une bonne partie du document à vous lire, et cela me semble bien important.

Le sénateur Eggleton : Monsieur le président, le paragraphe 96(7) du Règlement du Sénat prévoit ce qui suit :

Except as provided in these rules, a select committee shall not, without the approval of the Senate, adopt any special procedure or practice that is inconsistent with the practices and usages of the Senate itself.

Rule 37(4) says:

Except as provided in sections (2) and (3) above, no Senator shall speak for more than 15 minutes, inclusive of any question or comments from other Senators which the Senator may permit in the course of his or her remarks.

I would submit, Mr. Chairman, that Senator Tkachuk is well past his 15 minutes. He started reading at 4:47. The rule clearly states that a senator cannot speak for more than 15 minutes.

Senator Tkachuk: I think that, as the mover of the amendment, I have 45 minutes to speak.

The Chairman: It is 45 minutes.

Senator Eggleton: I am fairly new here, and would want to hear from officials on this point. Senator Tkachuk is not the mover of the bill itself. My understanding is that the 45-minute provision applies to only the second and third reading stages and not to committee proceedings. I believe that the 15-minute rule applies in this case.

Senator Stratton: I would suggest that we adjourn this meeting in order to obtain an interpretation. We do not have the answer. If Senator Tkachuk cannot continue because we do not have a clear ruling, then we should adjourn in order to obtain a clear ruling.

Senator Eggleton: I am sure that the chair can give us a clear ruling, based on the rules.

Senator Tkachuk: The chair can do whatever he wants. He can adjourn for a few minutes.

Senator Day: He can also ask you to stop talking, and he has not done that.

Mr. Chairman, it is up to you to take control of your meeting.

The Chairman: The chair has the power to suspend in order to seek counsel and advice on the rules, which the chair will do. The meeting will be suspended for 15 minutes while we seek advice.

Senator Eggleton: Fifteen minutes from 5:20 p.m?

The Chairman: Yes.

The committee was suspended.

The committee resumed.

The Chairman: Honourable senators, our 15 minutes are up and I have had the opportunity to look into this matter.

Sauf si le présent Règlement le prévoit, un comité particulier ne doit pas, sans l'approbation du Sénat, adopter une procédure ou une pratique spéciale incompatible avec les pratiques et les usages du Sénat lui-même.

Le paragraphe 37(4) du Règlement prévoit ce qui suit :

Sauf dans les cas prévus aux paragraphes (2) et (3) ci-dessus, aucun sénateur ne parle pendant plus de 15 minutes, y compris les questions ou commentaires d'autres sénateurs que l'intervenant accepte au cours de son intervention.

Je sou mets, monsieur le président, que le sénateur Tkachuk a déjà bien dépassé les 15 minutes qui lui étaient imparties. Il a commencé à lire à 16 h 47. D'après ce paragraphe du Règlement, un sénateur ne peut parler pendant plus de 15 minutes.

Le sénateur Tkachuk : Si je ne m'abuse, en tant qu'auteur de l'amendement, j'ai le droit de parler pendant 45 minutes.

Le président : C'est 45 minutes.

Le sénateur Eggleton : Je suis assez nouveau ici, et j'aimerais connaître le point de vue des fonctionnaires à ce sujet. Le sénateur Tkachuk n'est pas le motionnaire du projet de loi proprement dit. Je crois savoir que la disposition relative aux 45 minutes ne s'applique qu'aux étapes de la deuxième et de la troisième lectures et non pas aux délibérations des comités. Dans ce cas-ci, je pense que c'est la règle des 15 minutes qui s'applique.

Le sénateur Stratton : Je propose que nous suspendions la séance pour obtenir une interprétation du Règlement. Nous n'avons pas la réponse. Si le sénateur Tkachuk ne peut continuer parce qu'aucune décision claire n'a été rendue à ce sujet, nous devrions suspendre nos travaux en vue d'obtenir une telle décision.

Le sénateur Eggleton : Je suis convaincu que le président pourra rendre une décision claire à ce sujet, en s'appuyant sur le Règlement.

Le sénateur Tkachuk : Le président peut faire ce qu'il veut. Il peut suspendre les travaux pendant quelques minutes.

Le sénateur Day : Il peut aussi vous demander de cesser de parler, alors qu'il n'a pas encore fait cela.

Monsieur le président, c'est à vous de diriger cette réunion.

Le président : Le président a le pouvoir de suspendre les travaux du comité afin de demander conseil au sujet du Règlement, et c'est justement ce que le président compte faire. La séance est donc suspendue pendant 15 minutes pour nous permettre de nous faire conseiller.

Le sénateur Eggleton : Quinze minutes à partir de 17 h 20?

Le président : C'est exact.

Le comité suspend ses travaux.

Le comité reprend ses travaux.

Le président : Honorables sénateurs, les 15 minutes sont maintenant écoulées et j'ai eu l'occasion de me renseigner.

Beauchesne's Parliamentary Rules & Forms, 6th edition, says — and all senators are familiar with this — that the Speaker has ruled on many occasions that it is not competent for the Speaker to exercise procedural control over the committees. Committees are, and must remain, masters of their own procedure.

On the other hand, that must be coupled with rule 96(7), which Senator Eggleton quoted:

- Except as provided in these rules, a select committee —
- which this committee is —
 - shall not —
 - “shall not” being mandatory —
 - without the approval of the Senate —
 - and there is no approval of the Senate —
 - adopt any special procedure or practice that is inconsistent with the practices and usages of the Senate itself.

It is clear that we cannot do anything in this committee, even though we are the masters of our own procedures, that is inconsistent with what happens in the chamber.

Senator Tkachuk has been speaking to a motion on clause-by-clause consideration. The question is how much time has he had. He has been speaking for 33 minutes. Rule 37(3) reads:

The sponsor of a bill and the first Senator speaking immediately thereafter shall be permitted not more than forty-five minutes each for debate, inclusive of any question or comments from other Senators which they may permit in the course of their remarks.

(4) Except as provided in sections (2) and (3) above, no Senator shall speak for more than fifteen minutes, inclusive of any question or comments from other Senators which the Senator may permit in the course of his or her remarks.

Those are the only rules that we can find that apply to the time limit for the senator speaking. Senator Tkachuk has spoken for more than 15 minutes, and there has yet been no objection to his speaking for more than 15 minutes.

As to whether there is anything inconsistent with the practices and usages of the Senate with what is going on now, Senator Tkachuk is the official critic, or the sponsor for the opposition, of this bill and is, therefore, entitled to 45 minutes. He has already spoken for 33 minutes, which means he has 12 minutes remaining. At the conclusion of that time, including any questions put to him or comments made, he will not be allowed to proceed further with his remarks in relation to this motion.

La sixième édition de *Jurisprudence parlementaire de Beauchesne* précise que — et tous les sénateurs le savent déjà — le Président de la Chambre a plus d'une fois expliqué qu'il n'a pas compétence pour statuer en matière de procédure des comités, ceux-ci étant et devant être parfaitement libres de mener leurs délibérations à leur guise.

Par contre, il faut interpréter cette règle de concert avec le paragraphe 96(7) du Règlement du Sénat, cité tout à l'heure par le sénateur Eggleton :

- Sauf si le présent Règlement le prévoit, un comité particulier...
- et c'est le cas du présent comité —
 - ... ne doit pas...
 - le mot « doit » indiquant que c'est une obligation —
 - ... sans l'approbation du Sénat...
 - et nous n'avons pas l'approbation du Sénat —
 - ... adopter une procédure ou une pratique spéciale incompatible avec les pratiques et les usages du Sénat lui-même.

Il est donc clair que même si nous sommes libres de mener nos délibérations à notre guise, nous ne pouvons faire quoi que ce soit, au comité, qui soit incompatible avec les pratiques et les usages du Sénat.

Le sénateur Tkachuk avait la parole pour se prononcer sur une motion relative à l'étude article par article du projet de loi. La question est de savoir de combien de temps il a disposé jusqu'à présent. Il parle depuis 33 minutes. Le paragraphe 37(3) du Règlement prévoit ce qui suit :

Le parrain d'un projet de loi et le premier sénateur qui prend la parole immédiatement après lui peuvent parler pendant au plus 40 minutes chacun. Cette période comprend les questions ou commentaires d'autres sénateurs qu'ils acceptent au cours de leur intervention.

(4) Sauf dans les cas prévus aux paragraphes (2) et (3) ci-dessus, aucun sénateur ne parle pendant plus de quinze minutes, y compris les questions ou commentaires d'autres sénateurs que l'intervenant accepte au cours de son intervention.

D'après ce que nous avons pu trouver, ce sont les seules règles qui s'appliquent à la durée des interventions des sénateurs. Le sénateur Tkachuk a parlé pendant plus de 15 minutes, mais personne ne s'est opposé à ce qu'il ait la parole pendant plus de 15 minutes.

Quant à savoir si cette façon de faire est incompatible avec les pratiques et les usages du Sénat, le sénateur Tkachuk est le porte-parole de l'opposition officielle au sujet de ce projet de loi et il a donc le droit de parler pendant 45 minutes. Il en a déjà eu 33, ce qui veut dire qu'il lui reste 12 minutes. À la conclusion de cette période — et ce temps de parole comprendra les questions qui lui auront été posées et ses éventuels commentaires — il ne pourra plus continuer à parler au sujet de la motion.

There is no common precedent in the Senate to impose time limits on debate in committee. Therefore, we must follow the procedures from the chamber. I rule, therefore, that Senator Tkachuk has only 12 minutes more to proceed on this motion.

Senator Eggleton: I appeal the ruling of the chair, because the rule refers to the sponsor of a bill and the first senator speaking immediately thereafter in the Senate. This is not the case at all; Senator Tkachuk is speaking to an amendment that he has moved in committee. I appeal the ruling, and there is no debate on appeal of a ruling, according to rule 18(4), which reads:

Except in accordance with the provisions of rule 37(5), all decisions of the Speaker shall be subject to appeal to the Senate, and such an appeal shall be decided forthwith, without debate.

Senator Tkachuk: As was the adjournment motion. Maybe we will have a few more minutes to talk about it, then.

The Chairman: The ruling of the chair has been appealed.

All those in favour will please raise your right hand.

All those opposed will please raise your right hand.

The appeal is successful.

Senator Eggleton: I move the question.

Senator Tkachuk: We have more speakers.

Senator Eggleton: I have the floor. I move the question. The chair recognized me; I move the question on the amendment.

The Chairman: Senator Eggleton has moved the question on the amendment to clause 1. It was moved by Senator Tkachuk:

That Bill C-48 be amended in clause 1, on page 1.

(a) by replacing line 13 with the following:

“\$4 billion.”; and

(b) by replacing line 23 with the following:

“\$5 billion.”

Will all those in favour of —

Senator Stratton: That motion is debatable.

Senator Tkachuk: For that reason, I believe that I have another 15 minutes. Therefore, I will continue to make my point here.

Senator Day: Mr. Chairman —

The Chairman: Do you have a point of order?

Il n'y a pas de précédent courant au Sénat qui justifierait qu'on impose une limite à la durée des débats en comité. Par conséquent, nous devons suivre la procédure appliquée au Sénat. Ma décision est donc que le sénateur Tkachuk pourra parler pendant encore 12 minutes au sujet de cette motion.

Le sénateur Eggleton : Je conteste la décision du président, car ce règlement vise le parrain d'un projet de loi et le premier sénateur qui prend la parole immédiatement après au Sénat. Or, ce n'est pas du tout le cas ici; le sénateur Tkachuk parle d'un amendement qu'il a proposé en comité. Je conteste donc la décision, et lorsqu'il y a contestation d'une décision, il ne peut y avoir de débat, selon le paragraphe 18(4) du Règlement, qui se lit ainsi :

Sauf dans les cas prévus au paragraphe 37(5) du Règlement, on peut en appeler au Sénat de toutes les décisions du Président. Le Sénat se prononce alors sur ces appels sur le champ, sans débat.

Le sénateur Tkachuk : Il en va de même pour une motion d'ajournement. Peut-être disposerons-nous alors de quelques minutes de plus pour en parler.

Le président : La décision du président est contestée.

Je demande donc à tous ceux qui soutienne la décision du président de lever la main droite.

Tous ceux qui sont contre, veuillez lever la main droite.

L'appel est accueilli.

Le sénateur Eggleton : Je demande la mise aux voix.

Le sénateur Tkachuk : D'autres sénateurs ont demandé la parole.

Le sénateur Eggleton : C'est moi qui ai la parole. Je demande la mise aux voix. Le président m'a donné la parole, et je demande maintenant qu'on mette l'amendement aux voix.

Le président : Le sénateur Eggleton a demandé que l'amendement proposé à l'article 1 soit mis aux voix. Il est donc proposé par le sénateur Tkachuk :

Que le projet de loi C-48 soit modifié, à l'article 1, à la page 1 :

a) par substitution, à la ligne 13, de ce qui suit :

« 4 milliards de dollars »;

b) par substitution, à la ligne 23, de ce qui suit :

« 5 milliards de dollars. ».

Je demande maintenant aux avis favorables de...

Le sénateur Stratton : Cette motion doit faire l'objet d'un débat.

Le sénateur Tkachuk : Et pour cette raison, je crois bien disposer encore de 15 minutes. Je vais donc continuer mon intervention.

Le sénateur Day : Monsieur le président...

Le président : Avez-vous un rappel au Règlement?

Senator Day: No, it is not a point of order. I wanted to speak on another issue.

Senator Tkachuk: Do you want to speak on the amendment?

The Chairman: The issue before us now is the amendment to clause 1 on page 1 of Bill C-48.

Senator Day: That is right, and you called for all those in favour.

Senator Stratton: It is debatable.

Senator Eggleton: The chairman has already decided that the question was —

Senator Stratton: Once the chairman puts the question, as the Speaker does, it becomes debatable.

Senator Eggleton: We are dealing now with the vote.

Senator Stratton: No, the question is debatable.

Senator Day: We have debated the question and now we are voting.

Senator Stratton: We are not debating the amendment, we are debating the motion of moving the previous question. That is what is debatable.

Senator Cowan: I move, pursuant to rule 33(2), that Senator Day be now heard.

Senator Stratton: We already have a motion before us. We have to deal with it, and it is debatable.

The Chairman: Wait until I find the ruling. Senator Cowan has made a motion pursuant to rule 33(2), and I want to read the entire rule, which states:

33(1) When two or more Senators rise to speak at the same time, the Speaker shall call upon the senator who, in the Speaker's opinion, first rose.

(2) In the circumstances provided in section (1) above, before the Senator recognized by the Speaker has begun to speak, a third Senator may rise on a point of order and propose a motion naming another Senator who had risen and proposing that this other senator "be now heard" or "do now speak", and the question on such a motion shall be put forthwith without debate or amendment.

Senator Cowan: That was my point of order, and I made that motion.

The Chairman: I would like to review what has happened. First, I made a ruling in respect of the time limit for Senator Tkachuk to speak to his amendment. Senator Eggleton appealed the ruling of the chair, and his appeal was successful: The ruling of the chair stating that Senator Tkachuk had 12 more minutes was defeated.

Le sénateur Day : Non, ce n'est pas un rappel au Règlement. Je voudrais parler d'autres choses.

Le sénateur Tkachuk : Voulez-vous parler de l'amendement?

Le président : Nous sommes maintenant saisis de l'amendement qui est proposé à l'article 1, à la page 1 du projet de loi C-48.

Le sénateur Day : C'est exact, et vous avez demandé les avis favorables.

Le sénateur Stratton : Cette motion est sujette à débat.

Le sénateur Eggleton : Le président a déjà décidé que la question...

Le sénateur Stratton : Une fois que le président du comité met la question aux voix, comme c'est le cas pour le Président du Sénat, la motion peut faire l'objet d'un débat.

Le sénateur Eggleton : Maintenant nous allons justement voter.

Le sénateur Stratton : Non, la question est sujette à débat.

Le sénateur Day : Nous avons déjà débattu de la question et maintenant nous allons voter.

Le sénateur Stratton : Non, nous ne débattons pas de l'amendement, nous débattons plutôt de la motion proposant que l'amendement soit mis aux voix. C'est cette dernière qui est sujette à débat.

Le sénateur Cowan : Conformément à l'article 33(2) du Règlement, je propose qu'on donne immédiatement la parole au sénateur Day pour qu'il fasse son intervention.

Le sénateur Stratton : Mais nous sommes déjà saisis d'une motion. Il faut d'abord traiter cette motion-là, qui peut faire l'objet d'un débat.

Le président : Attendez que je trouve la règle. Le sénateur Cowan a proposé une motion conformément au paragraphe 33(2) du Règlement, et je voudrais donc lire le texte intégral du paragraphe, qui prévoit ce qui suit :

33(1) Lorsque deux sénateurs ou plus se lèvent en même temps pour parler, le Président donne la parole à celui qu'il juge s'être levé le premier.

(2) Dans les circonstances prévues au paragraphe (1) ci-dessus, avant que le sénateur à qui le Président a donné la parole ne commence à parler, un troisième sénateur peut invoquer le Règlement et proposer une motion désignant un autre sénateur qui s'était levé comme celui qui doit « être entendu » ou « avoir droit de parole » sur le champ. Cette motion est alors mise aux voix aussitôt, sans débat ni amendement.

Le sénateur Cowan : C'était le sujet de mon rappel au Règlement, et j'ai donc proposé cette motion.

Le président : Je voudrais passer en revue avec vous ce qui s'est produit. Premièrement, j'ai annoncé ma décision concernant la limite s'appliquant à l'intervention du sénateur Tkachuk au sujet de son amendement. Le sénateur Eggleton a contesté la décision du président, et son appel a été accueilli, c'est-à-dire que la

Following that, the question was called for. The question was on the amendment proposed by Senator Tkachuk that Bill C-48 be amended by clause 1 on page 1, et cetera. Following that, Senator Stratton said that the motion was debatable, and that is where we are now.

Senator Cowan, I do not see the relevance of your point of order now, given the proceedings that preceded it.

Senator Cowan: What is your ruling on Senator Stratton's point? Is Senator Eggleton's motion debatable?

Senator Tkachuk: If we are to discuss this point, I began to speak before Senator Eggleton introduced his motion. Therefore, I think he was totally out of order. I have the right. Senator Stratton spoke, so he was ready to speak.

The Chairman: There is only one issue before the committee now, which is whether Senator Stratton's suggestion that this is a debatable motion is correct. If that is so, then this matter is open for debate. Senator Stratton, did you wish to add a comment?

Senator Stratton: Where are we? I want you to tell us where we are. I do not need another interpretation.

The Chairman: Debate must finish first on the amendment. Beauchesne's says the following, Senator Eggleton, that a motion for the previous question is not admitted in a Committee of the Whole or in any committee of the House, and that the debate has to finish before you can put your motion for the question.

Senator Stratton has said that your motion is debatable. If that is so, I suspect that he will refer to you this provision of Beauchesne's.

Senator Trenholme Counsell: Is the motion for the vote debatable?

The Chairman: He called the previous question.

Senator Eggleton: I called for the vote.

Senator Trenholme Counsell: Is that debatable?

The Chairman: The debate has not been concluded, you see.

Senator Eggleton: Senator Tkachuk's time was up. Since your ruling was revised by the committee, I would suggest that the 15 minute time limit applies, and that his 15 minutes is long up.

Senator Trenholme Counsell: What is the rule regarding —

décision du président selon laquelle le sénateur Tkachuk n'avait plus que 12 minutes pour faire son intervention a été rejetée par les membres. Ensuite, on a demandé la mise aux voix. C'est l'amendement proposé par le sénateur Tkachuk en vue de modifier l'article 1, à la page 1, du projet de loi C-48, et cetera, qui devait être mis aux voix. Ensuite, le sénateur Stratton est intervenu pour dire que cette motion pouvait faire l'objet d'un débat, et voilà où nous en sommes maintenant.

Sénateur Cowan, je ne vois pas la pertinence de votre rappel au Règlement, étant donné tout ce qui a précédé.

Le sénateur Cowan : Quelle est votre décision au sujet du point soulevé par le sénateur Stratton? La motion du sénateur Eggleton doit-elle ou non faire l'objet d'un débat?

Le sénateur Tkachuk : S'il est question de débattre de ce point, je me permets de vous faire remarquer que j'ai commencé à parler avant que le sénateur Eggleton ne propose sa motion. Par conséquent, j'estime que sa motion était irrecevable. C'est moi qui ai le droit de parler. Le sénateur Stratton a commencé à parler, et il était donc prêt à faire son intervention.

Le président : Pour le moment le comité est saisi d'une seule question, à savoir si le sénateur Stratton a raison de dire que cette motion peut faire l'objet d'un débat. Si c'est le cas, cette question peut automatiquement faire l'objet d'un débat. Sénateur Stratton, voulez-vous ajouter quelque chose?

Le sénateur Stratton : Où en sommes-nous? J'aimerais que vous nous disiez où nous en sommes maintenant. Je n'ai pas besoin d'une autre interprétation.

Le président : Il faut d'abord conclure le débat sur l'amendement. Sénateur Eggleton, selon Beauchesne, il n'est pas permis de poser la question préalable en comité plénier, ni en quelque comité que ce soit, et le débat doit prendre fin avant que vous ne puissiez proposer une motion de mise aux voix.

Le sénateur Stratton a déclaré que votre motion peut faire l'objet d'un débat. Si tel est le cas, je suppose qu'il va vous demander de vous reporter à ce commentaire de la jurisprudence parlementaire de Beauchesne.

Le sénateur Trenholme Counsell : Est-ce que la motion proposant la mise aux voix peut faire l'objet d'un débat?

Le président : Il a posé la question préalable.

Le sénateur Eggleton : J'ai demandé la mise aux voix.

Le sénateur Trenholme Counsell : Cette motion peut-elle faire l'objet d'un débat?

Le président : Comme vous le voyez, le débat n'est pas encore terminé.

Le sénateur Eggleton : Le temps de parole du sénateur Tkachuk était écoulé. Comme votre décision a été modifiée par le comité, je soumets que la limite de 15 minutes s'applique, et le fait est que ses 15 minutes sont déjà écoulées depuis longtemps.

Le sénateur Trenholme Counsell : Et quelle est la règle concernant...

The Chairman: Senator Stratton had said that he wanted to speak.

Senator Trenholme Counsell: That was long afterwards. We have not dealt with Senator Eggleton's motion.

Senator Stratton: We are now on page 12.

The Chairman: Senator Stratton, you had —

Senator Stratton: When I begin speaking, my 15 minutes will start:

5. First in Education and Expertise

As the baby boom generation approaches retirement, a labour force that makes up a smaller portion of the population will have to support an expanding population of seniors who depend on public health care, pensions and other social programs. Given this reality, we need to ensure that every Canadian is able to achieve his or her full potential.

Canada boasts the highest proportion of people with a post-secondary education among the G-7 nations. But we also have a notable weakness, including an excessive high-school dropout rate, especially among boys and among aboriginal children; a weak recruitment rate for apprenticeships in skilled trades; continuing issues of access to post-secondary education; and an uneven performance by public and private sector employers in encouraging and funding lifelong learning.

At the post-secondary level, the federal government has made research and development a priority for additional funding in recent years, and this is helping Canadian post-secondary institutions to recruit and retain top talent. Canada has been less successful to date in increasing the pace of commercialization of the results of this research.

What existing companies and industry sectors do with the results of Canadian research will play an important role in determining which ones grow and which ones shrink in the decade ahead. But to ensure the healthy growth of our economy as a whole, Canada also must become more creative and more determined in fostering new knowledge-driven ventures and the development of whole new business sectors.

6. First in immigration and integration

Making the most of our existing pool of talent is not enough. Canada always has been an immigration-intensive economy, and we will be counting on immigration for all of the net growth of our labour force in the years ahead. At the

Le président : Le sénateur Stratton a demandé la parole.

Le sénateur Trenholme Counsell : C'était longtemps après. Nous n'avons pas encore fini de discuter de la motion du sénateur Eggleton.

Le sénateur Stratton : Nous sommes maintenant à la page 12.

Le président : Sénateur Stratton, vous avez...

Le sénateur Stratton : Quand j'aurai commencé à parler, vous pourrez commencer à chronométrer mes 15 minutes :

5. Premier au chapitre de l'éducation et du savoir-faire

Les représentants de la génération du baby-boom étant au seuil de la retraite, une main-d'œuvre qui représentera une partie moins importante de la population devra soutenir une population croissante de personnes âgées qui devront davantage compter sur les soins de santé publics, sur les régimes de retraite et sur d'autres programmes sociaux. Compte tenu de cette réalité, nous devons veiller à ce que chaque Canadien soit en mesure de réaliser son plein potentiel.

Parmi les pays du G-7, le Canada compte la plus forte proportion de citoyens ayant une formation post-secondaire. Mais nous affichons aussi des faiblesses importantes, notamment un taux excessif d'abandon des études secondaires, en particulier parmi les garçons et les jeunes autochtones, un faible taux d'embauchage d'apprentis dans les métiers spécialisés, des problèmes persistants d'accès à l'éducation post-secondaire et une performance inégale parmi les employeurs des secteurs public et privé en ce qui concerne l'encouragement et le financement de l'apprentissage continu.

Au niveau post-secondaire, le gouvernement a priorisé le financement accru de la recherche-développement au cours des dernières années, ce qui aide les établissements d'enseignement post-secondaire à attirer et à retenir des professeurs et des chercheurs de valeur. Cependant, le Canada a connu moins de succès jusqu'à maintenant pour ce qui est de l'accroissement du taux de commercialisation des résultats de ses recherches.

Ce que feront les compagnies et les secteurs d'industries existants avec les résultats des recherches canadiennes jouera un rôle important afin de déterminer ceux qui grandiront et ceux qui diminueront dans les décennies à venir. Afin d'assurer une croissance saine de notre économie dans son ensemble, le Canada doit aussi être plus créatif et plus déterminé à encourager de nouvelles entreprises du savoir et le développement de nouveaux secteurs d'affaires.

6. Premier au chapitre de l'immigration et de l'intégration

Exploiter au maximum notre bassin de compétences actuel ne suffit pas. L'économie canadienne a toujours su compter fortement sur l'immigration, ce qu'elle continuera de faire pour la totalité de la croissance nette de sa main-d'œuvre au

same time, other countries are beginning to compete more vigorously for mobile talent.

Canada needs to work harder to encourage talented people to move to our country and to enable immigrants to achieve their full potential within our economy. The open and diverse society that we have built gives Canada a real competitive advantage in the global economy, but we cannot take this advantage for granted.

We need to offer more than an open door. We must make Canada the destination of choice for talented people with skills, energy and drive. As leaders of Canadian enterprise, we are committed to doing our part in strengthening our country's reputation as a land of opportunity.

TOWARD A NEW NATIONAL STRATEGY

Globalization has been good for Canada. The country's willingness in the 1980s and 1990s to open up its economy unleashed a wave of innovation and creativity within the private sector.

That was called free trade.

The simultaneous commitment to sound fiscal and monetary policy provided a solid foundation for more rapid and sustainable growth, a trend that was reinforced over the past five years by falling tax rates.

The continuing evolution of the global economy, however, poses new challenges to every one of our industries. Canada's natural resource wealth, its advanced technology base, its highly skilled labour force and its diverse, outward-looking society give our country the potential to be a model of post-industrial success. In many ways, we already are the envy of the world, but we cannot take either this status or its benefits for granted.

To achieve our country's potential, Canada must move decisively beyond its current complacency and lack of direction. As a country, we must develop a vision of what we want Canada to look like by 2010 and 2015, build a broad consensus around this vision and execute a coherent strategy for turning this vision into reality.

What really matters to Canadians is not where political parties may stand in public opinion polls five minutes from now, but what kind of a country our children will inherit over the next generation, what kind of work they will be doing and what kind of lives they will lead. Five years ago, the Canadian Council of Chief Executives established as our overarching goal to make Canada "the best place in the world in which to live, to work, to invest and to grow." As

cours des prochaines années. Entre-temps, d'autres pays commencent à fournir une concurrence plus vigoureuse à ce chapitre.

Le Canada doit veiller davantage à inciter les personnes de talent à s'établir ici et à permettre aux immigrants de réaliser leur plein potentiel au sein de notre économie. La société ouverte et diversifiée que nous avons bâtie procure au Canada un avantage concurrentiel réel au sein de l'économie mondiale, mais nous ne devons pas prendre cet avantage pour acquis.

Nous devons offrir davantage que des portes ouvertes. Nous devons faire du Canada la destination de prédilection des gens de talent ayant des compétences, de l'énergie et de la motivation. En tant que dirigeants d'entreprises canadiennes, nous sommes déterminés à faire notre part pour solidifier notre réputation en tant que pays comme étant un endroit de grandes possibilités.

VERS UNE NOUVELLE STRATÉGIE NATIONALE

La mondialisation a été bonne pour le Canada. Dans les années 1980 et 1990, la volonté de notre pays d'ouvrir son économie a entraîné une vague d'innovation et de créativité dans le secteur privé.

C'est ce qu'on appelait le libre-échange.

L'engagement simultané d'observer une politique financière et monétaire rationnelle a favorisé une croissance plus rapide et durable; cette tendance a été accentuée par la diminution des taux d'imposition au cours des cinq dernières années.

La poursuite de l'évolution de l'économie mondiale, cependant, pose de nouveaux défis pour chacune de nos industries. L'abondance de ses ressources naturelles, son assise technologique avancée, sa main-d'œuvre hautement qualifiée et sa société diversifiée et ouverte font que le Canada peut être un modèle de réussite post-industrielle. Sous plusieurs aspects, nous faisons déjà l'envie du reste du monde, mais nous ne pouvons prendre cette situation ou ses avantages pour acquis.

Pour réaliser son potentiel, le Canada doit dépasser de manière décisive le stade actuel de suffisance et de manque de direction dont il fait preuve. Nous devons, collectivement, élaborer une vision de ce nous voulons que le Canada soit d'ici 2010 et 2015, établir un consensus large à l'égard de cette vision et mettre en œuvre une stratégie cohérente en vue de la concrétiser.

Ce qui importe vraiment pour les Canadiens, ce n'est pas la position des partis politiques dans les sondages d'opinion dans les cinq prochaines minutes, mais plutôt le genre de pays dont hériteront les enfants de la prochaine génération, quel genre de travail feront-ils et quelle sorte de vie auront-ils. Il y a cinq ans, le *Conseil canadien des chefs d'entreprise* s'est donné comme but incontournable de faire du Canada « le meilleur endroit au monde où vivre, travailler, investir et

we launch the next stage of our continuing efforts toward this goal, we hope that others will join us in putting Canada first.

This document is signed by the executive committee of the Canadian Council of Chief Executives, and dated June 28, 2005: Richard L. George, chairman; Dominic D'Alessandro, vice-chairman; Paul Desmarais, Jr., vice-chairman; Jacques Lamarre, vice-chairman; Thomas d'Aquino, chief executive and president; Gwyn Morgan, vice-chairman; Gordon Nixon, vice-chairman.

Do I still have time left? Yes, I do. Thank you.

This is the spending announced since the Prime Minister's speech to the nation. The department of ACOA, Human Resources and Skills Development, Youth Employment, an amount of money is — I am sorry. ACOA, Enterprise Restigouche, \$22,000,883 announced April 21. Human Resources and Skills Development, Youth Employment, \$49 million, announced April 21. ACOA, New Brunswick, \$30 million, announced April 21. ACOA, Mill in New Brunswick, \$100 million, announced April 21. Labour and Housing, Aboriginal housing, \$40,300,000, announced April 21. Variety, Windsor-Detroit Gateway, \$129 million, announced April 21. Department of Canadian Heritage, Translation of Canadian Literary Works, \$500,000, announced April 21. ACOA, Convention Centre in Summerside, Prince Edward Island, \$1,500,000, announced April 22. Human Resources and Skills Development, South Dundas, \$75,497, announced April 22. ACOA, Restigouche, \$22,883, announced April 22. ACOA, Park in Kings-Hants, \$67,397, announced April 22. Labour and Housing, reduction in interest rates, CMHC, \$200 million, announced April 22. Canadian Heritage, Igloolik Isuma Productions, \$50,000, announced April 22.

The Chairman: Point of order.

Senator Trenholme Counsell: I do not know whether Senator Stratton is on the right bill, because he is talking about all of these ACOA items that seem to have no relevance to this bill whatsoever. He has recited a long list of ACOA expenses.

Senator Stratton: As I go through this list, there are appropriate items. For example, we are talking about youth employment and skills training. We are talking about Aboriginal housing. I am appropriately located here. Labour and housing, for example, and reduction in interest rates. They are appropriate items.

Senator Harb: There are some elements in it.

Senator Stratton: There are some elements attributable to this bill directly.

prosperer ». À l'aube de la prochaine étape de nos efforts constants en vue de réaliser ce but, nous espérons que d'autres intervenants se joindront à nous afin de hisser le Canada au premier rang.

Ce document est signé par le Comité exécutif du Conseil canadien des chefs d'entreprise en date du 28 juin 2005, soit Richard L. George, président du Conseil d'administration; Dominic D'Alessandro, vice-président; Paul Desmarais, Jr, vice-président; Jacques Lamarre, vice-président; Thomas d'Aquino, chef de la direction et président; Gwyn Morgan, vice-président; et Gordon Nixon, vice-président.

Me reste-t-il du temps? Oui, il m'en reste. Merci.

Et voici les dépenses annoncées depuis l'allocation du premier ministre prononcée devant la nation. Le ministère de l'APECA, Ressources humaines et Développement des compétences Canada, Emploi des jeunes, le montant est de... Excusez-moi. APECA, Entreprise Restigouche, 22 000 883 \$ annoncé le 21 avril. Ressources humaines et Développement des compétences, Emploi des jeunes, 49 millions de dollars, annoncé le 21 avril. APECA, Nouveau-Brunswick, 30 millions de dollars, annoncé le 21 avril. APECA, usine au Nouveau-Brunswick, 100 millions de dollars, annoncé le 21 avril. Travail et Logement, logement pour les Autochtones, 40 300 000 \$, annoncé le 21 avril. Variety, Windsor-Detroit Gateway, 129 millions de dollars, annoncé le 21 avril. Ministère du Patrimoine canadien, traduction d'oeuvres littéraires canadiennes, 500 000 \$, annoncé le 21 avril. APECA, Centre de congrès à Summerside, Île-du-Prince-Édouard, 1 500 000 \$, annoncé le 22 avril. Ressources humaines et Développement des compétences Canada, South Dundas, 75 497 \$, annoncé le 22 avril. APECA, Restigouche, 22 883 \$, annoncé le 22 avril. APECA, parc dans la circonscription de Kings-Hants, 67 397 \$, annoncé le 22 avril. Travail et Logement, réduction des taux d'intérêt, SCHL, 200 millions de dollars, annoncé le 22 avril. Patrimoine canadien, Productions Igloolik Isuma, 50 000 \$, annoncé le 22 avril.

Le président : Il y a un rappel au Règlement.

Le sénateur Trenholme Counsell : Je ne sais pas si le sénateur Stratton parle du bon projet de loi, parce qu'il mentionne toutes sortes de postes budgétaires qui concernent l'APECA et qui ne semblent donc pas être pertinents dans le contexte du projet de loi C-48. Il a énuméré une longue liste de dépenses qui seront engagées par l'APECA.

Le sénateur Stratton : À mesure que j'énumère les différentes dépenses, je constate qu'il y en a qui sont tout à fait appropriées. Par exemple, nous parlons d'emploi des jeunes et de formation professionnelle. Nous parlons aussi de logement pour les Autochtones. Donc, ces dépenses sont tout à fait appropriées. Il est aussi question de Travail et Logement, et d'une réduction des taux d'intérêt, par exemple. Ce sont des dépenses tout à fait appropriées à mentionner.

Le sénateur Harb : Certaines le sont.

Le sénateur Stratton : Certaines dépenses sont directement rattachées à ce projet de loi.

ACOA, Cornerbrook Economic Development Corporation, \$42,555, announced April 22. Environment, Parks Canada, \$315 million, announced April 22. Labour and Housing, London Food Bank, \$45,000. Industry Canada, Canada Research Chair Program, \$99 million, announced April 22. ACOA, Tourism Atlantic Marketing Initiative, \$4 million, announced April 25. ACOA, eco-tourism sector in St. Stephen, \$223,000, announced April 25. ACOA, Arts and Culture Park (Quispamsis), \$488,284, announced April 25. Human Resources and Skills Development, Employment Assistance Programs, \$269,045. ACOA, Port George Regional Recreation Centre, \$27,945. Social Development Canada, 24 Alberta seniors' projects, \$398,716, announced April 25. Social Development Canada, Canadians with disabilities, \$7,224,608, announced April 25. Industry Canada, Industrial Research Chair, \$1 million, announced April 25. Canada-Ontario Municipal Rural Infrastructure Fund, Funding throughout Ontario, \$249 million, announced April 25. CIDA, Canadian Red Cross for multi-country malaria prevention program in sub-Saharan Africa, \$20 million, announced April 25. Social Development Canada, Manitoba seniors projects, \$219,376, announced April 25. Social Development Canada, New Horizons for Seniors program, \$25,000, announced April 25. ACOA, Wharf and waterfront development, \$127,087. ACOA, Oromocto Boat Club, \$42,231, announced April 25. Immigration Canada, New Foreign Credentials Recognition Projects, \$68 million, announced April 25. ACOA, Yarmouth Mariners Centre, \$500,000, announced April 25. ACOA, restore the old Canadian Pacific railway station, \$529,048, announced April 25. Human Resources and Skills Development, initiative to help address shortage of health-care professionals, \$75 million, announced April 25. ACOA, Enterprise Restigouche, \$22,883, announced April 21. Human Resources and Skills Development, Youth Employment, \$49,970, announced April 21.

I am just checking here. I want to make sure I am completely correct. That is a duplication.

Human Resources and Skills Development, Going to Canada, Immigration Internet Portal, \$100,000.

Human Resources and Skills Development Enhanced Language Training Initiative. I was wrong; it was \$100 million previously. This one is \$20 million; announced April 25. Human Resources and Skills Development Action Plan Against Racism; \$56 million; announced April 25. ACOA, farmer's market in Dieppe; \$1,250,000; announced April 25. ACOA, student summer employment; \$318,930. Health Canada, National Collaborating Centres; \$10 million; announced April 25. Labour and Housing, Street Connection; \$149,563. ACOA, Holland College Centre for Industrial Technologies; \$750,000; announced April 26. ACOA, Village of Chipman; \$219,153; announced April 26. Heritage

APECA, Cornerbrook Economic Development Corporation, 42 555 \$, annoncé le 22 avril. Environnement, Parcs Canada, 315 millions de dollars, annoncé le 22 avril. Travail et Logement, Banque alimentaire de London, 45 000 \$. Industrie Canada, Programme des chaires de recherche du Canada, 99 millions de dollars, annoncé le 22 avril. APECA, Initiative de marketing du tourisme en Atlantique, 4 millions de dollars, annoncé le 25 avril. APECA, secteur de l'écotourisme à St. Stephen, 223 000 \$, annoncé le 25 avril. APECA, Parc des arts et de la culture (Quispamsis), 488 284 \$, annoncé le 25 avril. Ressources humaines et Développement des compétences Canada, programmes d'aide à l'emploi, 269 045 \$. APECA, Centre de loisirs régional de Port George, 27 945 \$. Développement social Canada, 24 projets d'ainés en Alberta, 398 716 \$, annoncé le 25 avril. Développement social Canada, Canadiens ayant des incapacités, 7 224 608 \$, annoncé le 25 avril. Industrie Canada, Chaire de recherche industrielle, 1 million de dollars, annoncé le 25 avril. Fonds sur l'infrastructure municipale rurale Canada-Ontario, financement pour l'ensemble de l'Ontario, 249 millions de dollars, annoncé le 25 avril. ACDI, Croix-Rouge canadienne, en vue de l'établissement d'un programme multi-pays de prévention de la malaria en Afrique subsaharienne, 20 millions de dollars, annoncé le 25 avril. Développement social Canada, projets d'ainés au Manitoba, 219 376 \$, annoncé le 25 avril. Développement social Canada, Nouveaux horizons pour les aînés, 25 000 \$, annoncé le 25 avril. APECA, projet d'aménagement du quai et du secteur riverain, 127 087 \$. APECA, Club nautique d'Oromocto, 42 231 \$, annoncé le 25 avril. Immigration Canada, nouveaux projets de reconnaissance des titres de compétences étrangers, 68 millions de dollars, annoncé le 25 avril. APECA, Centre des marins de Yarmouth, 500 000 \$, annoncé le 25 avril. APECA, remise en état de l'ancienne gare ferroviaire de Canadien-Pacifique, 529 048 \$, annoncé le 25 avril. Ressources humaines et Développement des compétences Canada, initiative visant à s'attaquer à la pénurie de professionnels de la santé, 75 millions de dollars, annoncé le 25 avril. APECA, Entreprise Restigouche, 22 883 \$, annoncé le 21 avril. Ressources humaines et Développement des compétences Canada, Emploi des jeunes, 49 970 \$, annoncé le 21 avril.

Je veux vérifier quelque chose. Je veux m'assurer d'avoir raison. Oui, c'est une répétition.

Ressources humaines et Développement des compétences Canada, Se rendre au Canada, portail Internet sur l'immigration, 100 000 \$.

Ressources humaines et Développement des compétences Canada, Initiative des cours de langue de niveau avancé. Je me suis trompé, c'était 100 millions de dollars précédemment. Là il s'agit de 20 millions de dollars; cela a été annoncé le 25 avril. Ressources humaines et Développement des compétences Canada, Plan d'action contre le racisme; 56 millions de dollars, annoncé le 25 avril. APECA, marché fermier à Dieppe; 1 250 000 \$; annoncé le 25 avril. APECA, emplois d'été pour étudiants, 318 930 \$. Santé Canada, Centres nationaux de collaboration, 10 millions de dollars, annoncé le 25 avril. Travail et Logement, Street Connection; 149 563 \$. APECA,

Canada, Toronto Film Festival; \$25 million; announced April 26. Environment Canada, Parks Canada; \$60 million; announced April 26. ACOA, Youth in the Region Pursue a Career in Entrepreneurship; \$64,387. Heritage Canada, Société nationale de l'Acadie; \$65,000; announced April 26. Human Resources and Skills Development, 2,750 unemployed individuals in Peterborough; \$770,979; announced April 26. Human Resources and Skills Development; 65 unemployed individuals in Peterborough; \$93,083; announced April 26. Human Resources and Skills Development, Saint John, YMCA/YWCA; \$228,014; announced April 26. Social Development, New Horizons for Seniors Programs; \$10,000; announced April 26. Human Resources and Skills Development, People with Disabilities in North Bay; \$202,908; announced April 26. Human Resources and Skill Development; Communities of Terrace Bay and Marathon; \$100,188.

The Chairman: Senator Stratton, I regret to advise you that your 15 minutes have expired.

Are there any other senators who wish to speak to this amendment?

There being none, it has been moved by Senator Tkachuk:

That Bill C-48 be amended in clause 1, on page 1.

(a) by replacing line 13 with the following:

"\$4 billion."; and

(b) by replacing line 23 with the following:

"\$5 billion."

Honourable senator, are you ready for the question on the amendment?

Some Hon. Senators: Question.

The Chairman: All those in favour of the amendment will please raise their right hand.

All those opposed to the amendment will please raise their right hand.

The amendment fails.

Senator Cowan: Question.

Senator Tkachuk: I have another amendment to clause 1, page 1. I move:

That Bill C-48 be amended —

Senator Cowan: I called the question.

Senator Tkachuk:

— in clause 1 on page 1 by adding after line 26 the following —

Centre collégial des technologies industrielles Holland, 750 000 \$, annoncé le 26 avril. APECA, Village de Chipman; 219 153 \$, annoncé le 26 avril. Patrimoine canadien, Festival de film de Toronto; 25 millions de dollars, annoncé le 26 avril. Environnement Canada, Parcs Canada, 60 millions de dollars, annoncé le 26 avril. APECA, encourager les jeunes à choisir l'entrepreneuriat comme carrière, 64 387 \$. Patrimoine canadien, Société nationale de l'Acadie, 65 000 \$, annoncé le 26 avril. Ressources humaines et Développement des compétences Canada, 2 750 personnes sans emploi à Peterborough, 770 979 \$, annoncé le 26 avril. Ressources humaines et Développement des compétences Canada; 65 personnes sans emploi à Peterborough, 93 083 \$, annoncé le 26 avril. Ressources humaines et Développement des compétences Canada, Saint John, YMCA/YWCA, 228 014 \$, annoncé le 26 avril. Développement social, Nouveaux horizons pour les aînés, 10 000 \$, annoncé le 26 avril. Ressources humaines et Développement des compétences Canada, Personnes ayant des incapacités à North Bay, 202 908 \$, annoncé le 26 avril. Ressources humaines et Développement des compétences Canada, collectivités de Terrace Bay et Marathon; 100 188 \$.

Le président : Sénateur Stratton, j'ai le regret de vous informer que vos 15 minutes sont maintenant écoulées.

Y a-t-il d'autres sénateurs qui voudraient se prononcer sur l'amendement?

Puisqu'il n'y en a pas, il est proposé par le sénateur Tkachuk :

Que le projet de loi C-48 soit modifié, à l'article 1, à la page 1 :

a) par substitution, à la ligne 13, de ce qui suit :

« 4 milliards de dollars. »;

b) par substitution, à la ligne 23, de ce qui suit :

« 5 milliards de dollars. ».

Honorables sénateurs, êtes-vous prêts à voter sur l'amendement?

Des voix : Mise aux voix.

Le président : Je demande aux avis favorables de bien vouloir lever la main droite.

Je demande maintenant aux avis contraires de bien vouloir lever la main droite.

L'amendement est rejeté.

Le sénateur Cowan : Je demande la mise aux voix.

Le sénateur Tkachuk : J'ai un autre amendement à proposer à l'article 1, à la page 1. Je propose :

Que le projet de loi C-48 soit modifié...

Le sénateur Cowan : J'ai demandé la mise aux voix.

Le sénateur Tkachuk :

... à l'article 1, à la page 1, par adjonction après la ligne 26, de ce qui suit...

The Chairman: Senator Tkachuk, the question has been called on clause 1.

Shall clause 1 carry?

Some Hon. Senators: Agreed.

Senator Tkachuk: I have an amendment to clause 1.

The Chairman: You had another amendment to clause 1?

Senator Trenholme Counsell: He called the question first.

Senator Tkachuk: I asked to move an amendment to clause 1. Unless there is something wrong with the democratic process, I have the right to make an amendment. We are in committee.

The Chairman: I did not know that Senator Tkachuk had another amendment to clause 1. There was an amendment moved to clause 1 and it was debated and voted on. However, I did not know that the senator had a second amendment.

You have a second amendment to the same clause?

Senator Tkachuk: I have a second amendment to clause 1 on page 1, yes, and I would like to move that.

Senator Ringuette: On a point of order, the usual practice when senators have amendments is to say how many amendments they have on each clause in order that the chair is aware. That is the practice that this committee has adopted in the last two years, and I think that we should continue with the same process. Perhaps Senator Tkachuk would like to indicate how many amendments he wants to propose to clause 1?

Senator Tkachuk: I have one more amendment to move on clause 1.

Senator Ringuette: We have one more amendment for clause 1.

Senator Tkachuk: Thank you, Senator Ringuette. I appreciate that.

Senator Eggleton: On a point of order, the question was called and you were in the process of putting the question. If Senator Tkachuk wants to debate whether the question be put, that is a different matter.

The Chairman: I do not want to be unfair to honourable senators. I had no idea that the senator had a second amendment to clause 1. Not knowing that, and since the first amendment he proposed to clause 1 failed, I wanted to see whether clause 1 would carry. That is why I put the motion. I did not know that he had a second amendment.

Senator Tkachuk: I have a second amendment.

Le président : Sénateur Tkachuk, on a demandé la mise aux voix sur l'article 1.

L'article 1 est-il adopté?

Des voix : D'accord.

Le sénateur Tkachuk : Je voudrais proposer un amendement à l'article 1.

Le président : Vous avez un autre amendement à proposer à l'article 1?

Le sénateur Trenholme Counsell : Il a demandé la mise aux voix d'abord.

Le sénateur Tkachuk : J'ai demandé la parole pour proposer un amendement à l'article 1. À moins que le processus démocratique ne fonctionne plus de la même manière, j'ai le droit de proposer un amendement. Nous sommes en comité.

Le président : Je ne savais pas que le sénateur Tkachuk voulait proposer un autre amendement à l'article 1. Un premier amendement a été proposé à l'article 1, nous en avons débattu, et nous avons ensuite voté. Mais je ne savais pas que le sénateur voulait proposer un deuxième amendement.

Vous avez donc un deuxième amendement à proposer au même article?

Le sénateur Tkachuk : Oui, j'ai un deuxième amendement à proposer à l'article 1, et je voudrais le proposer maintenant.

Le sénateur Ringuette : J'invoque le Règlement. Normalement les sénateurs qui veulent proposer des amendements informent le président du nombre d'amendements qu'ils comptent proposer à chaque article, pour qu'il soit au courant. Telle est la pratique suivie par ce comité au cours des deux dernières années, et je pense que nous devrions la maintenir. Peut-être le sénateur Tkachuk voudrait-il nous dire combien d'amendement il souhaite proposer à l'article 1?

Le sénateur Tkachuk : J'ai un autre amendement à proposer à l'article 1.

Le sénateur Ringuette : Donc, nous avons encore un amendement à l'article 1.

Le sénateur Tkachuk : Merci, sénateur Ringuette.

Le sénateur Eggleton : J'invoque le Règlement. On a demandé la mise aux voix, et vous étiez justement en train de mettre l'amendement aux voix. Si le sénateur Tkachuk voudrait entamer un débat sur l'opportunité de la mise aux voix, ça c'est une autre question.

Le président : Je ne veux pas être injuste envers les honorables sénateurs. Je ne savais pas du tout que le sénateur comptait proposer un deuxième amendement à l'article 1. N'étant pas au courant, et puisque le premier amendement qu'il avait proposé à l'article 1 avait été rejeté, je voulais savoir si les sénateurs voulaient adopter l'article 1. C'est pour cela que j'ai proposé la motion. Je ne savais pas qu'il avait un deuxième amendement.

Le sénateur Tkachuk : J'ai un deuxième amendement.

The Chairman: I call upon Senator Tkachuk to move his second amendment.

Senator Tkachuk: Thank you. I move:

That Bill C-48 be amended in clause 1 on page 1 —

Senator Stratton: Can we have a time out?

Senator Day: Can we talk for a second?

The Chairman: We will suspend for three minutes.

The committee was suspended.

The committee resumed.

The Chairman: I call the meeting back to order, and I recognise Senator Day.

Senator Day: I propose a compromise that may achieve the results my colleagues on the other side were looking for in terms of minority observations. I will put the proposal on the record now, following which I assume we will vote on the clauses of the bill.

The Chairman: Could we hear your proposal?

Senator Day: The proposal is that these observations be given to the steering committee for review by noon on Friday. The steering committee would immediately look at them to ensure that they conform to the normal good taste of observations. We will not editorialize but we will be looking at them from the point of view that they are normal observations, having in mind that they will not, in all likelihood, be overly complimentary to this piece of legislation. We understand that fact. That is not the issue. The issue is that the other side is asking this committee to agree to something that this side has not seen. We need that check.

If the observations have not been received by Friday at noon, no observations will be attached to the report. If they are in the proper format, without editorializing, then they will be appended to the report as minority observations and the committee will report the bill without amendment.

The Chairman: I wrote down what you said, Senator Day. What do you mean by "the normal good taste of observations"?

Senator Day: We will be looking at them to see if they are in the normal format of observations. We have many examples of observations, such as "The opposition wishes to point out the following," or "We do not support the legislation for the following reasons," as opposed to using inflammatory language.

Le président : Je demande donc au sénateur Tkachuk de proposer son deuxième amendement.

Le sénateur Tkachuk : Merci. Je propose :

Que le projet de loi C-48 soit modifié à l'article 1, à la page 1...

Le sénateur Stratton : Pourrions-nous nous arrêter pendant quelque temps?

Le sénateur Day : Serait-il possible de parler pendant quelques minutes?

Le président : Nous allons suspendre nos travaux pendant trois minutes.

Le comité suspend ses travaux.

Le comité reprend ses travaux.

Le président : Je rouvre la séance, et je donne tout de suite la parole au sénateur Day.

Le sénateur Day : Je voudrais proposer un compromis qui va peut-être permettre d'obtenir les résultats recherchés par mes collègues d'en face en ce qui concerne leurs observations minoritaires. Je vais vous annoncer ma proposition maintenant, et je présume que nous allons ensuite voter sur les divers articles du projet de loi.

Le président : Pourriez-vous nous faire votre proposition?

Le sénateur Day : Je propose que les observations soient remises au comité directeur pour examen d'ici midi vendredi. Le comité directeur les examinerait aussitôt après pour s'assurer qu'elles prennent bien la forme d'observations normales. Nous n'avons pas l'intention d'y ajouter des remarques subjectives, mais nous avons l'intention de nous assurer qu'il s'agit bien d'observations normales, étant donné qu'il est fort peu probable qu'elles soient particulièrement favorables à ce projet de loi. Nous en sommes tout à fait conscients. La question n'est pas là. La question est plutôt que les sénateurs de l'opposition demandent au comité d'accepter quelque chose que les sénateurs de la majorité n'ont encore jamais vu. Il nous faut donc avoir la possibilité de faire cette vérification.

Si les observations n'ont pas été reçues au plus tard à midi vendredi, aucune observation ne sera annexée au rapport. Si elles sont présentées selon le format approprié, sans l'ajout de commentaires partisans, elles seront incorporées dans le rapport en annexe à titre d'observations minoritaires, et le comité fera rapport du projet de loi sans amendement.

Le président : J'ai pris bonne note de tout ce que vous avez dit, sénateur Day. Que voulez-vous dire au juste en parlant « d'observations normales »?

Le sénateur Day : C'est-à-dire que nous allons les examiner pour nous assurer qu'elles suivent bien la présentation normalement prévue pour les observations. Nous avons de nombreux exemples des formules employées pour de telles observations, par exemple « L'opposition fait remarquer ce qui suit » ou encore « Nous nous opposons au projet de loi pour les raisons suivantes », par opposition à d'éventuels commentaires incendiaires.

Senator Banks: The steering committee is yourself, Mr. Chairman, and Senator Day?

The Chairman: And Senator Downe.

Senator Day has put a proposal on the floor, and perhaps Senator Tkachuk could respond.

Senator Tkachuk: My understanding is that we will accept this motion after we finish. Is that what will happen after we proceed in good faith to clause-by-clause consideration of the bill?

I move that the observations prepared by Conservative senators be given to the chair of the committee by Friday, July 15, at noon, to be appended to the report which is to be tabled by the chair when Bill C-48 is reported to the Senate.

The Chairman: You made that motion earlier and it was voted down.

Senator Tkachuk: I know.

Senator Day: It should refer to acting in good faith.

Senator Tkachuk: I want it to be clear that we will act in good faith. We do not recognize any inferences whatsoever that we would put language in the observations that would be considered unparliamentary.

The Chairman: Or inflammatory.

Senator Tkachuk: Definitely unparliamentary or abusive. We would never abuse — let us not go there.

Senator Day: I think everyone understands where we are going. Given that this is a report of the National Finance Committee, this committee must now vote to allow these observations to be attached.

The Chairman: That is correct.

Senator Day: The committee will say in the attached appendix that these are observations of the minority on the committee.

Senator Tkachuk: Exactly. The steering committee is given the same power as the committee to deal with them.

The Chairman: It will be made clear that they are not the unanimous observations of the entire committee.

Senator Day: Mr. Chairman, according to the rules as I understand them, and that is why I voted against this motion earlier, this committee has to accept that observations will be attached to the report.

The Chairman: That is correct.

Senator Banks: Will the characterization of the authors of the report be that it is a minority of members of this committee, or that it is the members of the loyal opposition who are members of this committee?

Le sénateur Banks : Le comité directeur est-il composé de vous-même, monsieur le président, et du sénateur Day?

Le président : Et du sénateur Downe.

Le sénateur Day a fait une proposition, et le sénateur Tkachuk voudrait peut-être réagir.

Le sénateur Tkachuk : Je crois savoir que nous accepterons cette motion après avoir terminé. Est-ce bien cela qui va se produire quand nous aurons procédé de bonne foi à l'étude article par article du projet de loi?

Je propose que les observations préparées par les sénateurs conservateurs soient remises au président du comité au plus tard le vendredi 15 juillet à midi, en vue de les annexer au rapport que déposera le président lorsqu'il fera rapport au Sénat du projet de loi C-48.

Le président : Vous avez proposé cette motion plus tôt et elle a été rejetée.

Le sénateur Tkachuk : Oui, je le sais.

Le sénateur Day : Il faudrait y mentionner que vous allez agir de bonne foi.

Le sénateur Tkachuk : Je veux justement préciser que nous allons agir de bonne foi. Nous n'accepterons aucune insinuation qui aurait pour effet de causer l'inclusion d'observations jugées non parlementaires dans ce rapport.

Le président : Ni des commentaires incendiaires.

Le sénateur Tkachuk : Non, rien qui pourrait être jugé carrément non parlementaire ou abusif. Nous ne voudrions jamais abuser — en tout cas, ne parlons pas de cela.

Le sénateur Day : Je crois que tout le monde comprend ce qu'il faut faire. Étant donné qu'il s'agit d'un rapport du Comité des finances nationales, le comité devra maintenant voter pour autoriser l'inclusion en annexe des observations en question.

Le président : C'est exact.

Le sénateur Day : Le comité indiquera, dans l'annexe, qu'il s'agit des observations d'une minorité des membres.

Le sénateur Tkachuk : Voilà. Le comité directeur aura les mêmes pouvoirs que le comité plénier pour prendre des décisions à ce sujet.

Le président : Nous allons préciser qu'il ne s'agit pas des observations du comité dans son ensemble.

Le sénateur Day : Monsieur le président, si je comprends bien le Règlement — et voilà pourquoi j'ai voté contre cette motion tout à l'heure — le comité doit d'abord accepter d'annexer ces observations à son rapport.

Le président : C'est exact.

Le sénateur Banks : Les auteurs du rapport préciseront-ils qu'il s'agit des observations d'une minorité, ou encore des membres de la loyale opposition qui sont membres du comité?

Senator Tkachuk: "Opposition" is preferable.

The Chairman: Are there any other questions on the proposal of Senator Day? Is the proposal agreed to by all senators?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried.

Shall we now proceed with clause-by-clause consideration of Bill C-48?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Shall clause 1 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried. Shall clause 2 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried.

Senator Tkachuk: All on division.

The Chairman: Shall clause 3 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Shall the title carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Shall the bill carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Honourable senators, at the next sitting of the Senate, shall I report the bill without amendment but with observations appended to the bill?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried.

Senator Tkachuk: On division.

The Chairman: On division. Honourable senators, is there any further business to come before this committee at this time?

The committee adjourned.

Le sénateur Tkachuk : Il est préférable de parler simplement des membres de l'« opposition ».

Le président : Y a-t-il d'autres questions au sujet de la proposition du sénateur Day? Les sénateurs acceptent-ils cette proposition?

Des voix : D'accord.

Le président : C'est adopté.

Souhaitez-vous procéder maintenant à l'étude article par article du projet de loi C-48?

Des voix : D'accord.

Le président : L'article 1 est-il adopté?

Des voix : D'accord.

Le président : Adopté. L'article 2 est-il adopté?

Des voix : D'accord.

Le président : Adopté.

Le sénateur Tkachuk : Avec dissidence dans tous les cas.

Le président : L'article 3 est-il adopté?

Des voix : D'accord.

Le président : Le titre est-il adopté?

Des voix : D'accord.

Le président : Le projet de loi est-il adopté?

Des voix : D'accord.

Le président : Honorables sénateurs, à la prochaine séance du Sénat, dois-je faire rapport du projet de loi sans amendement, mais avec des observations en annexe?

Des voix : D'accord.

Le président : C'est adopté.

Le sénateur Tkachuk : Avec dissidence.

Le président : Avec dissidence. Honorables sénateurs, le comité a-t-il d'autres questions à examiner?

La séance est levée.

Monday, July 12, 2005 (morning meeting) (cont'd)

an individual:

Stanley Hartt.

Monday, July 12, 2005 (afternoon meeting)

Human Resources and Skills Development Canada:

Maryantonett Flumian, Deputy Minister of Labour, Associate Deputy Minister of HRSDC and Associate Deputy Minister of SDC;

Bayla Kolk, Associate Assistant Deputy Minister, Housing and Homelessness.

Canada Mortgage and Housing Corporation:

Bill Smith, Vice-President, Assisted Housing.

Canadian Council of Chief Executives:

David Stewart-Patterson, Executive Vice-President;

Sam Boutziouvis, Vice-President, Policy and Director of Research.

Le mardi 12 juillet 2005 (séance du matin) (suite)

À titre personnel :

Stanley Hartt.

Le mardi 12 juillet 2005 (séance de l'après-midi)

Ressources humaines et Développement des compétences Canada :

Maryantonett Flumian, sous-ministre du Travail, sous-ministre déléguée de RHDCC et sous-ministre déléguée de DSC ;

Bayla Kolk, sous-ministre adjointe déléguée, Logement et sans-abri.

Société canadienne d'hypothèques et de logement :

Bill Smith, vice-président, Aide au logement.

Conseil canadien des chefs d'entreprise :

David Stewart-Patterson, vice-président directeur;

Sam Boutziouvis, vice-président de la politique et directeur des recherches.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Public Works and Government Services Canada –
Publishing and Depository Services
Ottawa, Ontario K1A 0S5

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada –
Les Éditions et Services de dépôt
Ottawa (Ontario) K1A 0S5

APPEARING

Tuesday, July 12, 2005 (morning meeting)

The Honourable John McKay, P.C., M.P., Parliamentary Secretary
to the Minister of Finance

WITNESSES

Tuesday, July 12, 2005 (morning meeting)

Department of Finance Canada:

Peter Devries, General Director, Deputy Minister's Office;

Werner Heiss, Director and General Counsel, General Legal
Services.

Treasury Board of Canada Secretariat:

Charles-Antoine St-Jean, Comptroller General of Canada;

John Morgan, Acting Assistant Comptroller General, Financial
Management and Analysis Sector, Office of the Comptroller
General.

C.D. Howe Institute:

Finn Poschmann, Associate Director of Research and Senior Policy
Analyst.

(Continued on previous page)

COMPARAÎT

Le mardi 12 juillet 2005 (séance du matin)

L'honorable John McKay, C.P., député, secrétaire parlementaire
ministre des Finances

TÉMOINS

Le mardi 12 juillet 2005 (séance du matin)

Ministère des Finances Canada :

Peter Devries, directeur général, Cabinet du sous-ministre ;

Werner Heiss, directeur et avocat général, Services juridiques
généraux.

Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada :

Charles-Antoine St-Jean, contrôleur général du Canada ;

John Morgan, sous-contrôleur adjoint, Secteur de la gestion et de
l'analyse financière, Bureau du contrôleur général.

Institut C.D. Howe :

Finn Poschmann, directeur associé de la recherche et analyste
politique principal.

(Suite à la page précédente)





First Session
Thirty-eighth Parliament, 2004-05

Première session de la
trente-huitième législature, 2004-2005

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

National Finance

Finances nationales

Chair:
The Honourable DONALD H. OLIVER

Président :
L'honorable DONALD H. OLIVER

Wednesday, September 28, 2005
Tuesday, October 18, 2005

Le mercredi 28 septembre 2005
Le mardi 18 octobre 2005

Issue No. 28

Fascicule n° 28

Ninth and tenth meetings on:
Main Estimates 2005-06

Neuvième et dixième réunions concernant :
Le Budget principal des dépenses 2005-2006

WITNESSES:
(See back cover)

TÉMOINS :
(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON NATIONAL FINANCE

The Honourable Donald H. Oliver, *Chair*

The Honourable Joseph A. Day, *Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

* Austin, P.C. (or Rompkey, P.C.)	Harb * Kinsella (or Stratton)
Biron	Mitchell
Comeau	Murray, P.C.
Cools	Ringuette
Downe	Segal
Ferretti Barth	

*Ex officio members

(Quorum 4)

Changes in membership of the committee:

Pursuant to rule 85(4), membership of the committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Downe is substituted for that of the Honourable Senator Banks (*July 13, 2005*).

The name of the Honourable Senator Mitchell is substituted for that of the Honourable Senator Trenholme Counsell (*July 14, 2005*).

The name of the Honourable Senator Ferretti Barth is substituted for that of the Honourable Senator Cowan (*July 14, 2005*).

The name of the Honourable Senator Biron is substituted for that of the Honourable Senator Eggleton, P.C. (*July 14, 2005*).

The name of the Honourable Senator Comeau is substituted for that of the Honourable Senator Tkachuk (*September 20, 2005*).

The name of the Honourable Senator Segal is substituted for that of the Honourable Senator Comeau (*October 6, 2005*).

The name of the Honourable Senator Comeau is substituted for that of the Honourable Senator Stratton (*October 17, 2005*).

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES FINANCES NATIONALES

Président : L'honorable Donald H. Oliver

Vice-président : L'honorable Joseph A. Day

et

Les honorables sénateurs :

* Austin, C.P. (ou Rompkey, C.P.)	Harb * Kinsella (ou Stratton)
Biron	Mitchell
Comeau	Murray, C.P.
Cools	Ringuette
Downe	Segal
Ferretti Barth	

*Membres d'office

(Quorum 4)

Modifications de la composition du comité :

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit :

Le nom de l'honorable sénateur Downe est substitué à celui de l'honorable sénateur Banks (*le 13 juillet 2005*).

Le nom de l'honorable sénateur Mitchell est substitué à celui de l'honorable sénateur Trenholme Counsell (*le 14 juillet 2005*).

Le nom de l'honorable sénateur Ferretti Barth est substitué à celui de l'honorable sénateur Cowan (*le 14 juillet 2005*).

Le nom de l'honorable sénateur Biron est substitué à celui de l'honorable sénateur Eggleton, C.P. (*le 14 juillet 2005*).

Le nom de l'honorable sénateur Comeau est substitué à celui de l'honorable sénateur Tkachuk (*le 20 septembre 2005*).

Le nom de l'honorable sénateur Segal est substitué à celui de l'honorable sénateur Comeau (*le 6 octobre 2005*).

Le nom de l'honorable sénateur Comeau est substitué à celui de l'honorable sénateur Stratton (*le 17 octobre 2005*).

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Wednesday, September 28, 2005
(41)

[English]

The Standing Senate Committee on National Finance met at 6:37 p.m., this day, in room 9, Victoria Building, the Chair, the Honourable Donald H. Oliver, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Biron, Day, Downe, Harb, Mitchell, Oliver, Ringuette and Stratton (8).

In attendance: Odette Madore, Guy Beaumier and Alex Smith Research Officers, Library of Parliament.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Monday, March 7, 2005, the committee continued its consideration of the examination of the Main Estimates laid before Parliament for the fiscal year ending March 31, 2006. (For complete text of the Order of Reference, please see Issue 14 of the Proceedings of the Committee.)

WITNESSES:

As an individual:

Arthur Kroeger.

Sussex Circle:

James R. Mitchell, Partner.

The Chair made a statement.

Mr. Kroeger made a statement.

Mr. Mitchell made a statement.

The witnesses answered questions.

At 8:45 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

La greffière du comité,

Catherine Piccinin

Clerk of the Committee

PROCÈS-VERBAUX

OTTAWA, le mercredi 28 septembre 2005
(41)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui, à 18 h 37, dans la pièce 9 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable Donald H. Oliver (*président*).

Membres du comité présents : Les honorables sénateurs Biron, Day, Downe, Harb, Mitchell, Oliver, Ringuette et Stratton (8).

Également présents : Odette Madore, Guy Beaumier et Alex Smith, attachés de recherche, Bibliothèque du Parlement.

Aussi présents : Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le lundi 7 mars 2005, le comité poursuit son examen du Budget des dépenses principal déposé au Parlement pour l'exercice se terminant le 31 mars 2006. (*L'ordre de renvoi figure dans le fascicule n° 14 des délibérations du comité.*)

TÉMOINS :

À titre personnel :

Arthur Kroeger.

Cercle Sussex :

James R. Mitchell, associé.

Le président fait une déclaration.

M. Kroeger fait une déclaration.

M. Mitchell fait une déclaration.

Les témoins répondent aux questions.

À 20 h 45, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

OTTAWA, le mardi 18 octobre 2005
(42)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui, à 9 h 35, dans la pièce 9 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable Joseph Day (*vice-président*).

Membres du comité présents : Les honorables sénateurs Comeau, Day, Ferretti Barth, Harb, Mitchell, Murray, C.P., Ringuette et Segal (8).

OTTAWA, Tuesday, October 18, 2005
(42)

[English]

The Standing Senate Committee on National Finance met at 9:35 a.m., this day, in room 9, Victoria Building, the Deputy Chair, the Honourable Joseph Day, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Comeau, Day, Ferretti Barth, Harb, Mitchell, Murray, P.C., Ringuette and Segal (8).

In attendance: Odette Madore and Guy Beaumier Research Officers, Library of Parliament.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Monday, March 7, 2005, the committee continued its consideration of the examination of the Main Estimates laid before Parliament for the fiscal year ending March 31, 2006. (For complete text of the Order of Reference, please see Issue 14 of the Proceedings of the Committee.)

WITNESS:

As an individual:

Peter Aucoin, Professor, Department of Political Science and School of Public Administration, Dalhousie University.

The Chair made a statement.

Mr. Aucoin made a statement and answered questions.

At 11:33 a.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

Le greffier suppléant du comité,

Tõnu Onu

Acting Clerk of the Committee

Également présents : Odette Madore et Guy Beaumier, attachés de recherche, Bibliothèque du Parlement.

Aussi présents : Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le lundi 7 mars 2005, le comité poursuit son examen du Budget des dépenses principal déposé au Parlement pour l'exercice se terminant le 31 mars 2006. (L'ordre de renvoi figure dans le fascicule n° 14 des délibérations du comité.)

TÉMOIN :

À titre personnel :

Peter Aucoin, professeur, Département des Sciences politiques et l'école de l'Administration publique, Université Dalhousie.

Le président fait une déclaration.

M. Aucoin fait une déclaration et répond aux questions.

À 11 h 33, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

EVIDENCE

OTTAWA, Wednesday September 28, 2005

The Standing Senate Committee on National Finance met this day at 6:37 p.m. to examine the Main Estimates for the fiscal year ending March 31, 2006.

Senator Donald H. Oliver (*Chairman*) in the Chair.

[*Translation*]

The Chairman: Honourable Senators, I would like to call this forty-first meeting of the Standing Senate Committee on National Finance to order. The mandate of our committee is to examine government spending, either directly through the Estimates or indirectly through bills.

On Monday March 7, 2005, our committee received an order of reference to examine and subsequently report on the Main Estimates for the fiscal year ending March 31, 2006. This is our ninth meeting on the Main Estimates since March 9, 2005.

[*English*]

We have been examining government spending in the context of greater accountability and transparency. At the core of Canada's parliamentary system is the constitutional convention and practice of ministerial accountability. Ministers of the Crown are responsible and accountable to Parliament collectively as part of cabinet and individually as minister in charge of a department. This convention arises out of the democratic principle that only elected officials and not the public servants who assist them should be held accountable for the functioning of the government. To discuss these and other issues, we welcome today Mr. Arthur Kroeger and Mr. James R. Mitchell.

Arthur Kroeger has had a long and very distinguished career in the federal public service. He first became a public servant in 1958 when he joined Foreign Affairs, serving as a Foreign Service officer in Geneva, New Delhi, Washington and Ottawa. In 1974, he was appointed Deputy Minister of Indian and Northern Affairs. He then served as deputy minister in four other departments, including Transport Canada; Regional and Industrial Expansion; Energy, Mines and Resources; and Employment and Immigration Canada.

[*Translation*]

Mr. Kroeger earned the nickname "the Dean of Deputy Ministers" for both his experience and the skill with which he accomplished his duties.

[*English*]

After leaving government in 1992, he became a visiting professor at the University of Toronto in 1993-94 and a visiting fellow at Queen's University from 1993-99. From 1993 to 2002, he was Chancellor at Carleton University, and he continues to serve

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mercredi 28 septembre 2005

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui à 18 h 37 pour étudier les dépenses projetées dans le budget des dépenses pour l'exercice se terminant le 31 mars 2006.

Le sénateur Donald H. Oliver (*président*) occupe le fauteuil.

[*Français*]

Le président : Honorables sénateurs, j'ai le plaisir de déclarer ouverte notre 41^e réunion du Comité sénatorial permanent des finances nationales. Ce comité a pour mandat d'étudier les dépenses effectuées par le gouvernement, soit directement en vertu du budget, soit indirectement, en vertu des lois.

Le lundi 7 mars 2005, notre comité a été autorisé à étudier, afin d'en faire rapport, les dépenses projetées dans le budget des dépenses pour l'exercice se terminant le 31 mars 2006. Il s'agit, depuis le 9 mars 2005, de notre neuvième réunion consacrée à l'étude du budget principal des dépenses.

[*Traduction*]

Nous avons examiné les dépenses du gouvernement sous l'éclairage d'une intensification de la reddition de comptes et de la transparence. Le régime parlementaire du Canada repose sur la convention et la pratique constitutionnelles de l'obligation ministérielle de rendre des comptes. Les ministres fédéraux sont responsables devant le Parlement et doivent lui rendre des comptes, collectivement, à titre de membres du comité du cabinet et, individuellement, à titre de ministres. Cette convention émane du principe démocratique selon lequel seuls les représentants élus, et non les fonctionnaires qui les assistent, doivent être tenus responsables du fonctionnement du gouvernement. Pour parler de ces questions et d'autres, nous accueillons aujourd'hui M. Arthur Kroeger et M. James R. Mitchell.

Arthur Kroeger a connu une longue et distinguée carrière au sein de la fonction publique fédérale, d'abord au ministère des Affaires extérieures à partir de 1958. En sa qualité d'agent du service extérieur, il a travaillé à Genève, New Delhi, Washington et Ottawa. En 1974, il est nommé sous-ministre des Affaires indiennes et du Nord. Il occupe ensuite le poste de sous-ministre dans quatre autres ministères dont Transports Canada, Expansion industrielle régionale, Énergie, mines et ressources ainsi qu'Emploi et Immigration Canada.

[*Français*]

M. Kroeger s'est valu le surnom de « doyen des sous-ministres » en raison de son expérience et de la compétence avec laquelle il s'est acquitté de ses devoirs.

[*Traduction*]

Après avoir quitté le gouvernement en 1992, il devient professeur invité à l'Université de Toronto en 1993 et 1994, puis stagiaire invité à l'Université Queens entre 1993 et 1999. De 1993 à 2002, il est chancelier de l'Université Carleton et est encore

as Chancellor Emeritus. He was Chairman of the Public Policy Forum from 1992-94 and, since 1999, has been Chair of the Board of Directors, Canadian Policy Research Networks.

James R. Mitchell was educated at the University of Colorado, where he graduated with a Ph.D. in philosophy. After several years as a university lecturer Mr. Mitchell began a long and distinguished career in the federal public service. He first became a public servant in 1978 with Foreign Affairs. He subsequently moved to the Privy Council Office in 1983. He later served as Assistant Secretary of the Treasury Board where, among other things, he was responsible for the government's Employment Equity Program.

From 1991-94, Mr. Mitchell held the position of Assistant Secretary to the Cabinet (Machinery of Government). In that capacity he was responsible for providing advice to successive secretaries to the cabinet and Prime Ministers on matters related to the organization of government, the reform and renewal of the public service and a host of other issues related to governance and change in Canada. He was a principal adviser on the 1993 reorganization of the federal government.

[Translation]

In 1994, Mr. Mitchell founded with other partners the Sussex Circle, an Ottawa-based consulting group which provides advice on strategy, policy, organization and finance to senior clients in government, business and the voluntary sector.

[English]

I would like to introduce the members of the committee present today: Senator Joseph Day, from New Brunswick and Deputy Chair of the Committee; Senator Percy Downe, from Prince Edward Island and member of the steering committee; Senator Mac Harb, from Ontario; Senator Grant Mitchell, from Alberta; Senator Pierrette Ringuette, from New Brunswick; and Senator Terry Stratton, from Manitoba.

Mr. Kroeger, please proceed with your presentation.

Arthur Kroeger, as an individual: Thank you for your invitation, honourable senators, we will do our best to provide help as we can.

Mr. Jim Mitchell will make an opening statement; he can cover the main subject for both of us.

James R. Mitchell, Partner, Sussex Circle: Mr. Chairman, honourable senators, thank you for inviting us here today.

It is fair to say I am here as a proponent of the understanding of our system of government that the chair expressed succinctly in his opening remarks. That is the view of our Westminster system and accountability that I hold and that I advocate.

aujourd'hui chancelier émérite. Il préside le Forum des politiques publiques de 1992 à 1994 et, depuis 1999, siège au conseil d'administration des Réseaux canadiens de recherche en politique publique.

James R. Mitchell a fréquenté l'Université du Colorado où il a obtenu un doctorat en philosophie. Après plusieurs années comme chargé de cours universitaires, M. Mitchell commence en 1978 une longue et distinguée carrière à la fonction publique fédérale, d'abord au ministère des Affaires étrangères. Il travaille ensuite au Bureau du Conseil privé en 1993 et occupe plus tard le poste de secrétaire adjoint au Conseil du Trésor où il est notamment chargé du Programme d'équité en emploi du gouvernement.

De 1991 à 1994, M. Mitchell occupe le poste de secrétaire adjoint au Cabinet (Appareil gouvernemental). À ce titre, il conseille les secrétaires du cabinet et premiers ministres successifs sur l'organisation du gouvernement, la réforme et le renouvellement de la fonction publique, ainsi que sur plusieurs autres questions relatives à la gouvernance et au changement au Canada. Il est l'un des principaux conseillers de la réorganisation du gouvernement fédéral de 1993.

[Français]

En 1994, M. Mitchell a fondé à Ottawa, avec d'autres associés, le Cercle Sussex, bureau de consultants, qui offre des conseils dans les domaines de la stratégie, des politiques, de l'organisation et des finances, aux dirigeants des secteurs publics, privés et bénévoles.

[Traduction]

J'aimerais présenter les membres de notre comité qui sont parmi nous aujourd'hui : le sénateur Joseph Day, du Nouveau-Brunswick, vice-président du comité; le sénateur Percy Downe, de l'Île-du-Prince-Édouard et membre du comité directeur; le sénateur Mac Harb, de l'Ontario; le sénateur Grant Mitchell, de l'Alberta; le sénateur Pierrette Ringuette, du Nouveau-Brunswick, et le sénateur Terry Stratton, du Manitoba.

Monsieur Kroeger, je vous cède la parole.

Arthur Kroeger, à titre personnel : Merci pour votre invitation, honorables sénateurs; nous allons faire de notre mieux pour vous aider le plus possible.

M. Jim Mitchell va faire une déclaration préliminaire et parler en notre nom à tous les deux du sujet qui nous intéresse.

James R. Mitchell, associé, Cercle Sussex : Monsieur le président, honorables sénateurs, merci de nous inviter aujourd'hui.

Il est juste de dire que l'interprétation de notre régime gouvernemental exprimée brièvement par le président dans sa déclaration préliminaire est également la mienne. C'est une vision de notre régime et de la reddition de comptes d'inspiration britannique à laquelle je souscris et que je défends.

I prepared a short paper which has been distributed to members of the committee. I believe most members have had a chance to read it, so I will not read it now. I would like to take just a few minutes to make four points.

The Chairman: Please take more time than that for the benefit of our television viewers and the people who read the transcripts. I would like them to have the advantage of knowing some of the background to your conclusions.

Please take your time.

Mr. Mitchell: Mr. Chairman, it would be useful to you if I focused on the issues that I think are most relevant to you as parliamentarians. I have not bothered to take up some of the points discussed with you by witnesses who appeared previously. You will not find me arguing with what other people have said to you before; rather, I would like to make a few basic points that I think are relevant to your interests and concerns as senators.

First, in my view, the debate we have heard recently over accounting officers and the answerability of officials before Parliament has obscured the fundamental issues that are at stake.

In the sense that your committee is considering the matter, I believe that accountability is about democratic control over the actions of government. That is the nub of the issue as I see it. That is why, in my view, accountability matters so much to parliamentarians, and especially to members of the House of Commons.

Accountability is about a person's obligation to explain to an authority how a responsibility conferred by that authority has been discharged, whether successfully or not. Accountability is neither about who is to blame, nor, about who will or will not accept responsibility for things gone wrong. It is not about why it is sometimes difficult for members of Parliament to figure out in a particular case who is responsible for a particular decision or for a particular course of action.

The real question that I think should matter to parliamentarians is who is responsible before Parliament? Who can you hold responsible? Whose duty is it to account to you or, technically, to account to the members of the House of Commons for what has been done, for what has gone wrong? Whose duty is it to explain to you what will be done to fix the problem? In my view, that is what accountability is really all about.

I believe that our system of government provides a clear answer. If you are talking about the departments of government, and not about things like independent tribunals or Crown corporations which are deliberately at arm's length from ministers, then the answer is clear: The minister is responsible, just as the chairman said in his opening remarks.

The minister is accountable to Parliament for what has been done in and by his or her department. Our system is very clear on that point.

J'ai préparé un court document qui a été distribué aux membres du comité. J'imagine que la plupart l'ont lu, si bien que je ne vais pas maintenant en faire la lecture, mais j'aimerais prendre quelques minutes pour vous parler de quatre points en particulier.

Le président : Je vous demanderais de prendre plus de temps pour nos téléspectateurs ainsi que pour ceux qui lisent le compte rendu de nos délibérations. J'aimerais qu'ils puissent avoir une idée du contexte dans lequel s'inscrivent vos conclusions.

Veuillez donc prendre votre temps.

M. Mitchell : Monsieur le président, il serait utile que je mette l'accent sur les questions qui, à mon avis, vous intéressent le plus en votre qualité de parlementaires. Je ne reprends pas certains des points discutés par des témoins qui ont comparu avant moi. Je ne vais pas discuter de ce qui a été dit auparavant, mais plutôt vous souligner quelques points fondamentaux qui, d'après moi, sont pertinents pour vous, en tant que sénateurs.

Tout d'abord, à mon avis, le récent débat sur les agents comptables et l'obligation des hauts fonctionnaires de rendre compte devant le Parlement a occulté les enjeux fondamentaux.

Au sens de l'examen de votre comité, je crois que l'obligation redditionnelle consiste à exercer un contrôle démocratique sur les actions du gouvernement. Elle est au cœur du problème, selon moi. C'est pour cette raison, à mon avis, qu'elle intéresse particulièrement les parlementaires et notamment les députés de la Chambre des communes.

L'obligation redditionnelle est l'obligation faite à une personne d'expliquer à une autorité comment elle s'est acquittée, avec ou sans succès, d'une responsabilité qui lui a été conférée par cette autorité. Il ne s'agit pas de désigner un coupable ni de désigner qui acceptera ou refusera d'assumer la responsabilité des actions qui ont mal tourné, ni d'expliquer pourquoi il est parfois difficile pour les députés de désigner le responsable d'un plan d'action particulier.

À mon avis, les véritables questions que les parlementaires doivent se poser sont les suivantes : qui est responsable devant le Parlement? Qui pouvez-vous tenir responsable? Qui a le devoir de rendre compte à vous ou, techniquement, aux députés de la Chambre des communes, de ce qui a été fait et de ce qui n'a pas fonctionné? À qui revient-il de vous expliquer ce qu'on entend faire pour corriger la situation? À mon avis, c'est ce que représente véritablement la reddition de comptes.

Je crois que notre régime gouvernemental nous fournit une réponse claire. Si vous parlez des ministères du gouvernement, et non de tribunaux indépendants ou de sociétés d'État qui sont délibérément indépendants des ministres, la réponse est alors claire : le ministre est responsable, tout comme l'a dit le président dans ses remarques préliminaires.

Le ministre doit rendre compte des actions de son ministère devant le Parlement. Notre régime est très clair sur ce point.

Our system is clear and simple. Most important, it is workable. There is always a minister responsible directly or indirectly for every aspect of government activity. Should there ever be any doubt as to which minister is responsible; you can always turn to the Prime Minister, who is responsible for everything.

Thus, it is a simple system. This is what responsible government is all about, as I think you said, Mr. Chairman, in your remarks. Responsible government abides by the principle that the people in whose hands the powers of the state have been entrusted by Parliament are themselves accountable to Parliament for the use of those powers. This, together with our system of regular, free elections is what makes us a democracy.

In my paper I ask: What is the matter with that? Why do people have problems with that? Why do some eminent and respectable people have problems with that? What is there about our system that needs fixing? This brings me to my second point.

I think the critics of accountability in our Westminster system of government are looking at the wrong kinds of solutions to the problems that arise from time to time in the workings of government.

What sorts of problems have we seen recently? We have seen evidence of mismanagement of government programs. We have seen serious allegations of improper conduct by ministers and officials in relation to those programs. We have seen that on the television and in the newspapers. It has been a subject of intense interest to Parliament and the public.

These are serious issues in which Parliament clearly has a major interest. Parliamentarians have a right to know what happens inside government and they have a duty to correct the problems.

Our system, our doctrine of accountability, must support this fundamental responsibility of Parliament.

Through its committees, Parliament can bring facts to light. Through committees like this, the Senate and the House can bring facts to light. Parliament can hold up ministers and officials to critical scrutiny and ask ministers and officials to explain and justify their decisions and their conduct. In a political sense, it can assign blame and even apply sanctions to political actors. This is all to say that Parliament can hold politicians accountable, if it chooses to do so.

I would observe that the solidarity of the government caucus is not a hindrance to holding politicians accountable. If the opposition is sufficiently critical of a minister, the government caucus may reach the point that it too wants to see the minister gone for the good of the government. Our system accommodates a rigorous exercise of parliamentary authority and relationship of accountability over ministers.

Notre système est clair et simple et, surtout, il est applicable. Il y a toujours un ministre directement ou indirectement responsable de chaque aspect de l'activité gouvernementale. Si jamais vous avez un doute quant au ministre responsable, vous pouvez toujours vous tourner vers le premier ministre, qui est l'ultime responsable.

Il s'agit donc d'un système simple. Voilà ce qu'est un gouvernement responsable, comme je crois que vous l'avez dit, monsieur le président, dans vos remarques. Un gouvernement responsable repose sur le principe selon lequel les personnes à qui le Parlement confère les pouvoirs de l'État doivent rendre compte au Parlement de la manière dont elles exercent ces pouvoirs. Cette obligation, conjuguée à notre système d'élections périodiques et libres, est ce qui fait du Canada une démocratie.

Dans mon document je pose la question suivante : qu'est-ce qui cloche dans ce tableau? Pourquoi certains n'en sont pas satisfaits? Pourquoi des gens éminents et respectés y trouvent à redire? Quelles améliorations faut-il apporter à notre système? Cela m'amène à mon deuxième point.

Je crois que les détracteurs du principe redditionnel dans notre régime d'inspiration britannique proposent de mauvaises solutions aux problèmes qui surviennent parfois dans les rouages de notre gouvernement.

Quels problèmes avons-nous constaté récemment? Nous avons constaté que certains programmes gouvernementaux avaient été mal gérés et entendu des allégations de conduite inappropriée de la part de ministres et de hauts fonctionnaires en ce qui concerne ces programmes. Nous en avons eu vent à la télévision et dans les journaux et ce sont des problèmes qui touchent vivement le Parlement et le public.

Ce sont de graves questions auxquelles s'intéresse bien évidemment le Parlement. Les parlementaires ont le droit de savoir ce qui se passe au sein du gouvernement et le devoir de s'assurer que les problèmes seront réglés.

Notre système — notre doctrine de reddition de comptes — doit aider le Parlement à s'acquitter de cette responsabilité fondamentale.

Par l'entremise de ses comités, le Parlement peut faire connaître des faits et grâce à des comités comme le vôtre, le Sénat et la Chambre peuvent le faire également. Le Parlement peut soumettre les ministres et les hauts fonctionnaires à un examen critique et leur demander d'expliquer et de justifier leurs décisions et leur conduite. Dans une optique politique, il peut jeter le blâme sur des acteurs politiques et leur imposer des sanctions. Autrement dit, le Parlement peut obliger les élus à rendre compte, s'il le souhaite.

Je signale que la solidarité au sein du caucus gouvernemental ne constitue pas nécessairement un obstacle à cette réalité — si l'opposition se montre suffisamment critique à l'égard d'un ministre, le caucus pourrait en arriver à souhaiter le départ de ce ministre, pour le bien du gouvernement. Notre système prévoit un exercice rigoureux de l'autorité parlementaire et de la reddition de comptes des ministres.

In my view, what Parliament cannot do is serve as a court. It does not have the jurisdiction or the tools to conduct investigations or to pronounce with finality on whether someone has broken the law. Parliament should not try to hold non-political actors, that is, officials, to account for matters of administration. This is one of my key points before you today, honourable senators. I do not think that Parliament should try to hold officials accountable directly for administration. I take the traditional view.

The non-political actors, the officials, have no political standing. They have no capacity and no right to speak in their own defence before you. Indeed, if they were to speak in response to political criticism, they would become, by definition, political. Those officials would become politicized. In effect, they would be trying to be political actors. That would destroy their usefulness as permanent officials. They would become politically identified and coloured. If this were to happen, they could hardly serve, as our Westminster system expects, as the loyal servants of a new government from the opposing party after the next election.

Thus, if officials have performed badly, it is the responsibility of the government and not Parliament to correct that problem.

One of the great frustrations in the various inquiries into the sponsorship affair was that when asked who was responsible for various decisions, ministers and officials did not reply with clear answers. In such a situation people concluded, that no one was responsible, and this was clearly unacceptable to them, to members of Parliament, editorialists and the people of Canada. This would be unacceptable, if and only if, there was no one responsible, but that is not so. The current minister is always responsible for what is and has been done in and by his or her department. Our Westminster doctrine says quite clearly that there is always a minister responsible, and members of Parliament are entitled to hold the minister accountable for what has happened.

That is not to say that the minister is necessarily to blame for what has happened. The minister is not to blame unless he or she gave inappropriate direction, failed to exercise proper oversight of the department or was otherwise engaged in personal misconduct. Commissions of inquiry settle those sorts of questions, and it is certainly not for me to prejudge the work of Mr. Justice Gomery, so I have no comment on that particular subject.

There can be no doubt, when talking about the departments of government, who is responsible, who is accountable, and who will devise a corrective action for problems that have arisen. It is the minister. That is automatic.

Senators may recall that in recent years many of the difficulties on matters of accountability have come up because some ministers failed to understand the difference between being responsible and accountable for something, and being personally to blame when things go wrong. This confusion inevitably occurs when officials make errors of which ministers had no prior knowledge and of which ministers would not have

À mon avis, le Parlement ne peut toutefois pas s'ériger en tribunal. Il ne possède ni le pouvoir ni les outils pour mener des enquêtes ou rendre un jugement définitif à l'égard de quelqu'un qui a enfreint la loi. Le Parlement ne doit pas non plus chercher à obliger les acteurs non politiques, c'est-à-dire les hauts fonctionnaires, à rendre compte de leurs décisions administratives. C'est l'un des points principaux que je tiens à vous présenter aujourd'hui, honorables sénateurs. Je ne crois pas que le Parlement devrait essayer de tenir directement responsables les hauts fonctionnaires de leurs décisions administratives. Je me range du côté des traditionnalistes à cet égard.

Les acteurs non politiques, c'est-à-dire les hauts fonctionnaires, n'ont pas de statut politique, ni non plus la capacité ou le droit d'assurer leur propre défense. En fait, s'ils se défendaient contre la critique politique, ils deviendraient, par définition, des acteurs politiques et essaieraient de devenir de tels acteurs. Cela réduirait à néant leur utilité en tant que fonctionnaires permanents. Ils auraient une identité et une couleur politiques. Le cas échéant, il leur serait difficile de servir loyalement, comme le veut notre régime britannique, un nouveau gouvernement formé par un parti de l'opposition après une élection.

Par conséquent, si les fonctionnaires n'obtiennent pas de bons résultats, c'est le gouvernement, et non le Parlement, qui est responsable de corriger la situation.

À la lumière de ce que nous avons constaté au cours des enquêtes liées à l'affaire des commandites, l'une des grandes frustrations a été de ne pas obtenir de réponses claires de la part des ministres et des fonctionnaires lorsqu'on leur demandait qui était responsable de telle décision ou de telle action. Les gens en ont donc conclu que personne n'était responsable, ce qui est tout à fait inacceptable pour eux, pour les députés, pour les éditorialistes et pour les Canadiens. Ce serait acceptable si, et seulement si, il n'y avait vraiment pas de responsables, mais ce n'est pas le cas. Le ministre en poste est toujours responsable des actions de son ministère. C'est très clair selon la doctrine Westminster : le ministre est responsable et les députés ont le droit de l'obliger à rendre compte de ce qui s'est passé.

Cela ne veut pas dire que le ministre doit nécessairement porter le blâme pour ce qui est arrivé, sauf s'il a donné des directives inappropriées, omis d'exercer une surveillance efficace sur son ministère ou fait preuve d'inconduite. Les commissions d'enquête sont créées pour faire la lumière sur ces questions et il ne me revient certainement pas de préjuger du travail du juge Gomery, si bien que je n'ai aucune observation à faire à cet égard.

Cependant, lorsque nous parlons des ministères du gouvernement, il est clair que le ministre est responsable, qu'il doit rendre compte et trouver une solution aux problèmes. C'est le ministre, c'est automatique.

Les sénateurs se rappelleront peut-être que de nombreux problèmes rencontrés en matière de reddition de comptes étaient dus au fait que les ministres n'avaient pas compris la différence entre être responsable et comptable de quelque chose et être personnellement blâmable lorsque les choses tournent mal. Il y a invariablement confusion lorsque des fonctionnaires prennent, à l'insu des ministres, des mauvaises décisions que les ministres

approved had they known what would happen, and where ministers did not give direction. In such cases, a minister's natural instinct is to deflect public criticism by putting responsibility for the errors or misjudgments on the shoulders of those who committed those errors or misjudgements, the officials. There is a natural tendency to say, "I did not know about it; he did it. How can you blame me?"

Hence, the hunt for the guilty party begins and it almost always ends badly. The officials carry some public blame, but they appear to suffer no bad consequences. This is a perception that is not really borne out by the facts. Departmental officials are fully accountable up the chain of command to their deputy minister, and far more frequently than the public appreciates, officials suffer discipline, damage to careers and reputations, and even dismissal for serious mistakes they have made. If they commit criminal offences, they can be prosecuted and convicted. We have seen cases of that in recent weeks and months. That is something that neither Arthur nor I are pleased to see, but it drives home the point that there are consequences for misconduct or for illegal conduct. This is where parliamentarians and Canadians in general become frustrated with the "not my fault" syndrome that seems to have shown up in the Gomery process as well.

As my colleague Mr. Kroeger has explained very well in other settings, government decision making is very complex, and questions of responsibility and fault are seldom crystal clear. There are many people involved in almost every decision, and there are many officials involved in the implementation of almost every decision.

The issue for Parliament is not so much whose fault it is, rather, the questions is what has gone wrong, and what is being done to fix it? What assurance do we have that these kinds of problems will not recur? What steps are being taken to discipline officials who may have acted unwisely or improperly?

These are all questions to which parliamentarians can and should demand answers from ministers.

People are advocating change, so why not change our system? I believe that if we were to change our doctrine to make the minister not responsible to Parliament for things done under the authority of the deputy, two things would happen. The authority of the minister over the department would be greatly diminished, and political authority in our system would be greatly diminished. Equally important, the authority of Parliament over the minister and the department would be significantly weakened.

Surely this is not what parliamentarians would like to see; nor, I believe, is it what Canadians would like to see. I will take a moment to explain why I think changing our doctrine in the way that some people have suggested would have these pernicious consequences.

Some people have suggested that we should limit the authority and accountability of the minister to policy, and declare that the minister has no responsibility before Parliament for matters of

n'auraient pas approuvées s'ils en avaient été informés. Dans ces situations, l'instinct naturel du ministre est de détourner les critiques du public en rejetant la responsabilité des erreurs ou des mauvais jugements sur les épaules de ceux qui les ont commis, c'est-à-dire les fonctionnaires. Il est naturel de dire : « je n'en savais rien, c'est lui qui l'a fait. Comment pouvez-vous m'en blâmer? »

La chasse au coupable commence donc et elle se termine presque toujours mal. Les fonctionnaires portent une partie du blâme public sans toutefois sembler en subir de lourdes conséquences. Il s'agit là d'une perception qui n'est pas étayée par des faits. Les fonctionnaires ministériels sont tenus de rendre des comptes, tout le long de la hiérarchie, jusqu'à leur sous-ministre. Plus souvent que les gens ne le pensent, ils font l'objet de mesures disciplinaires, leur carrière et leur réputation en souffrent et ils peuvent même être congédiés pour les graves erreurs qu'ils ont commises. S'ils commettent des actes criminels, ils peuvent être poursuivis et accusés. Nous en avons été témoins ces dernières semaines et ces derniers mois. Il s'agit de réalités que ni Arthur ni moi-même sommes satisfaits de voir, mais cela fait bien comprendre que toute inconduite ou conduite illégale entraîne des conséquences. Ce qui dérange les parlementaires et les Canadiens en général, c'est le syndrome du « pas de ma faute » qui est ressorti tout au long de l'enquête Gomery.

Comme l'a bien expliqué mon collègue, M. Kroeger, dans d'autres contextes, le processus décisionnel du gouvernement est vraiment très complexe et les questions de responsabilité et de faute sont rarement évidentes. Beaucoup de gens participent à presque chaque décision et beaucoup de fonctionnaires participent à la mise en œuvre de pratiquement chaque décision.

Le Parlement ne doit pas chercher à savoir qui a commis la faute mais plutôt à se poser les questions suivantes : qu'est-ce qui a cloché et que faut-il pour corriger la situation? Quelle assurance avons-nous que ce genre de problème ne se répètera plus? Quelles mesures disciplinaires prend-on à l'endroit des fonctionnaires qui ont peut-être agi d'une manière imprudente ou inappropriée?

Autant de questions auxquelles les parlementaires peuvent et doivent obtenir des réponses de la part des ministres.

Le public veut des changements alors, pourquoi ne pas modifier notre système? Je crois que si nous modifions notre doctrine pour faire en sorte que les ministres ne soient plus responsables devant le Parlement des actions prises sous l'autorité gestionnelle du sous-ministre, il se passerait alors deux choses. Le pouvoir du ministre sur le ministère serait grandement réduit et l'autorité politique de notre système serait considérablement diminuée. Tout aussi important, le pouvoir du Parlement sur le ministre et son ministère serait très affaibli.

Ce n'est certes pas ce que souhaitent les parlementaires ni, à mon avis, les Canadiens. Permettez-moi de vous expliquer pourquoi les changements proposés par certains critiques de notre doctrine auraient ces conséquences pernicieuses.

Certains ont suggéré de limiter le pouvoir et l'obligation redditionnelle des ministres au domaine politique et de déclarer que les ministres ne sont plus responsables des questions de

administration. If you did that, you would change the fundamental relationship between the minister and the deputy minister. Rather than having the minister as a single focus of authority and accountability, you would have two such authorities essentially coequal, except that the second one, the deputy minister, would be effectively outside the purview of Parliament. That is because, as I observed a few minutes ago, Parliament and its committees are a political forum and the deputy minister is not a political actor.

A parliamentary committee is not a management forum; it has no authority over the deputy. The committee can ask questions but it cannot direct or sanction the deputy. The committee is not an enduring entity; its membership changes. It has no powers to remedy a situation; it does not stand in the line of command.

It is worth noting that the distinction that is drawn between policy, on the one hand, and administration, on the other, paints much too crude a picture of what is done inside government. Departments and agencies, as senators know well, are also involved in things like regulation and program delivery. The political-bureaucratic interface is most frequent and most difficult to sort out in these two areas.

Under the alternative model proposed by some critics, who would be responsible and accountable for those aspects of government activity? Is it the minister or the deputy or both of them together? In my view, drawing a clear, hard line is not possible.

Notice also that a minister who was not responsible for the department in all its aspects would have no right to demand any particular standard of management performance from the deputy minister, because the minister would also be outside the line of command. If the minister and the deputy were to disagree on a matter of administration, the minister would be reduced to writing to the deputy and to having their differences made known to the Auditor General and the public accounts Committee, or perhaps the committee on national finance.

The Chairman: To whom would the deputy report and to whom would he be responsible?

Mr. Mitchell: On this theory, the deputy would be accountable to Parliament but would report to the Treasury Board, the Comptroller General, the Clerk of the Privy Council. It becomes unclear on the alternative view, whereas on the classical view of which I am a proponent it is clear that the deputy is accountable to the minister.

These kinds of changes would change the relationship between the minister and the deputy minister from one of trust and close collaboration to an uneasy cooperation between equals across spheres of distinct authority and responsibility.

gestion devant le Parlement. En pareil cas, vous modifieriez alors fondamentalement la relation entre le ministre et le sous-ministre. Au lieu que le ministre soit l'unique dépositaire du pouvoir et de l'obligation redditionnelle, il y en aurait deux, essentiellement égaux, le deuxième cependant, soit le sous-ministre, demeurant encore hors de la portée du Parlement, parce que, comme je l'ai fait remarquer il y a quelques instants, le Parlement et ses comités sont des tribunes politiques et le sous-ministre ne joue pas de rôle politique.

Un comité parlementaire n'est pas un forum de gestion; il n'exerce aucune autorité sur le sous-ministre. Un comité peut poser des questions à un sous-ministre, mais il ne peut lui donner d'instructions ni lui imposer une sanction. Le comité n'est pas une entité permanente; ses membres changent. Il n'a pas le pouvoir de corriger une situation et ne fait pas partie de la chaîne de commandement.

Il importe de souligner que la distinction entre la politique et l'administration dépeint d'une manière beaucoup trop générale ce qui se fait au sein du gouvernement. Comme les sénateurs le savent bien, les ministères et les organismes jouent également un rôle, par exemple, dans la réglementation et la prestation des programmes. Ce sont là deux domaines où l'interface politique-bureaucratie intervient le plus fréquemment et où ces deux éléments sont les plus difficiles à distinguer.

Dans le modèle proposé par certains détracteurs, qui serait responsable et comptable de ces aspects de l'activité gouvernementale? Serait-ce le ministre ou le sous-ministre ou bien les deux? Selon moi, il est impossible d'établir une règle claire et nette.

Il est également à remarquer qu'un ministre qui n'assumerait pas la responsabilité de tous les aspects des activités de son ministère n'aurait pas le droit d'imposer à son sous-ministre une norme particulière de rendement en matière de gestion parce que le ministre ne ferait pas partie de la ligne de commandement. Advenant qu'il ne soit pas d'accord avec son sous-ministre sur une question administrative, il serait obligé de le signaler par écrit à ce dernier et de faire part au vérificateur général et au Comité des comptes publics, ou peut-être au Comité des finances nationales, de ses divergences d'opinion avec son sous-ministre.

Le président : De qui relèverait le sous-ministre et à qui devrait-il rendre compte?

M. Mitchell : D'après cette théorie, le sous-ministre devrait rendre compte au Parlement, mais il relèverait du Conseil du Trésor, du contrôleur général et du greffier du Conseil privé. Selon la vision traditionnelle, à laquelle j'adhère, il est clair que le sous-ministre doit rendre compte au ministre, tandis que, selon l'autre vision, cela n'est pas clair.

En raison de ce genre de changements, la relation de confiance et de collaboration entre le ministre et le sous-ministre deviendrait une relation de coopération délicate entre deux égaux dans des sphères distinctes d'autorité et de responsabilité.

Senators, I do not think that is Canadian democracy. I think that is something different. You could go down that path, but it is not clear that you would end up with something that you would recognize as Canadian democracy.

I will conclude by saying that I am not a complete stick in the mud. It is not as though we cannot make changes that would make things better. I have three recommendations.

I recommend that Parliament, through the committees of the House and Senate, reaffirm its determination to hold ministers accountable for everything that is done in and by their departments.

I recommend that Parliament take steps to make that accountability meaningful. I recommend that you reaffirm this fundamental relationship between Parliament and ministers.

How do we make it meaningful? As one example, you could get ministers and parliamentary secretaries before committee more frequently.

In addition, committees could make better use of their time for sustained, in-depth questioning of witnesses. I have views on how that could be made meaningful and effective for committees and for officials as well. You could ensure that members of committees are well prepared for these sessions, in part by seeing that committees have adequate staff resources, budgets and whatnot to help them get to the meat of the programs and issues they are examining.

If you would like to ask about that later, I have many views on how to make it meaningful and effective for committees and for officials as well.

My second recommendation is that ministers, recommit themselves to this traditional doctrine of accountability; and that ministers commit themselves also to engaging with committees more seriously than they may have in the past.

I recommend that the House and the Senate take the necessary steps to articulate in written form the classical doctrine of ministerial accountability and communicate the substance and merits of that doctrine to Canadians.

I obviously see important strengths in our Westminster system of government and in the principles of accountability that underpin it. My basic message to the committee is that we do not need to change the system; we need to use it as it was intended to be used.

That is a rather long opening statement, Mr. Chairman, but there you go. That is my statement.

The Chairman: That was an excellent and extremely useful opening statement, particularly your three recommendations, which you invited us to ask you about later on; I know we will.

Honorables sénateurs, cela n'est pas à mon avis de la démocratie canadienne. C'est autre chose. On peut emprunter cette voie, mais il n'est pas certain qu'elle serait conforme à la démocratie canadienne.

Je vais terminer en disant que rien n'est immuable. Il est possible d'apporter des changements qui peuvent améliorer la situation. J'ai trois recommandations à formuler.

Je recommande que le Parlement, par le biais de ses comités de la Chambre et du Sénat, confirme sa détermination à obliger les ministres à rendre compte de toutes les actions prises au sein des ministères et par ceux-ci.

Je recommande aussi que le Parlement prenne des mesures pour que cette obligation soit respectée. Je recommande que vous confirmiez la relation fondamentale qui existe entre le Parlement et les ministres.

Comment y parvenir? Par exemple, vous pourriez convoquer plus souvent les ministres et les secrétaires parlementaires devant le comité.

En outre, les comités pourraient utiliser plus judicieusement leur temps pour interroger les témoins d'une manière plus soutenue et plus poussée. J'ai des moyens à proposer pour faire en sorte que cela s'effectue de manière efficace tant pour les comités que les hauts fonctionnaires. Vous pourriez vous assurer que les membres du comité soient bien préparés aux séances, notamment en veillant à ce qu'ils soient bien informés de l'essentiel des programmes et des questions qu'ils examinent grâce à l'appui d'un personnel compétent, de budgets suffisants, et cetera.

Si vous voulez m'interroger à ce sujet tout à l'heure, je vous ferai part de nombreux moyens permettant de rendre cela efficace pour les comités et les hauts fonctionnaires.

Deuxièmement, je recommande que les ministres réaffirment leur engagement à l'égard de cette doctrine traditionnelle d'imputabilité ministérielle et qu'ils s'engagent eux-mêmes à collaborer avec les comités plus sérieusement qu'ils ne l'ont fait jusqu'à présent.

Je recommande que la Chambre et le Sénat prennent les mesures nécessaires pour formuler par écrit la doctrine classique d'imputabilité ministérielle et faire connaître la substance et le mérite de cette doctrine aux Canadiennes et aux Canadiens.

À mon avis, notre régime gouvernemental inspiré de Westminster et les principes d'imputabilité ministérielle qui le sous-tendent représentent de nombreux atouts. Mon message à l'intention du comité est le suivant : il n'est pas nécessaire de changer le système, il nous suffit de le mettre en pratique comme il a été prévu qu'il le soit.

C'était un exposé plutôt long, monsieur le président, mais vous connaissez maintenant mon opinion.

Le président : C'était un excellent exposé, que j'ai trouvé extrêmement utile. Je retiens surtout vos trois recommandations, à propos desquelles vous nous avez invités à vous interroger, et je sais que nous allons le faire.

You say that now, officials or deputy ministers do not have political status because of the doctrine that you have clearly explained. There are some statutes in Canada today that have clauses in them that say things like, "the deputy minister shall be solely and exclusively responsible for and have the power over and be exclusively responsible to do the following..."

What happens to the doctrine of ministerial responsibility in that case?

You say that there is always a minister responsible; but in our Canadian position, once a minister leaves the department where the infraction took place and goes to another department, that minister is no longer responsible and answerable.

Do you see that there is a problem with that doctrine?

You say very clearly that we do not have to do anything or change anything because there is always a minister responsible. However, it is not fair to a new departmental minister who has to deal with all the rotten eggs. That is not a good way to have our system.

I would love to hear your response to my first two questions.

Mr. Mitchell: With respect to your first point, Mr. Chairman, you are absolutely right; there are some specific cases — six, eight or 10 of them or perhaps more — where statutory authority is vested in the deputy head rather than the minister. That is absolutely true. In those cases, obviously, the minister does not have the legal authority; the authority rests with one of his or her officials.

Our system can accommodate that situation. Those are the exceptions that, in effect, prove the rule. In cases like that, when the deputy comes before your committee to answer on a matter for which the deputy is statutorily responsible, the deputy is going to take that questioning very seriously. The committee knows that the deputy was not acting under ministerial direction on that matter. The deputy will have to answer for how he exercised that statutory authority that was vested in him.

The Chairman: In answer to a parliamentary committee or parliamentary committees?

Mr. Mitchell: Yes, in answer to the parliamentary committee. That does not mean, however, that the deputy is politically accountable to that committee. For example, if the committee wants to launch a political attack on the actions taken by the deputy under that statute, that is where the minister would step in and say, "Mr. Chairman, I am here, I am the minister, I will answer for everything that is done in my department. This is something where the authority rests with the deputy, but the deputy has no political capacity to defend himself or herself before the committee. If you want a political defence, turn to me; if you want to know what happened, ask the deputy minister what was done there and you will get a full answer."

I think Parliament's interest in getting a full answer and the public's interest can be fully satisfied without turning the deputy minister into a political figure.

Vous avez dit que les hauts fonctionnaires ou les sous-ministres n'ont pas de statut politique en raison de la doctrine que vous avez clairement expliquée. Certaines lois du Canada comportent des dispositions qui stipulent par exemple que le sous-ministre est le seul et unique responsable de telle et telle chose.

Qu'en est-il alors de la doctrine de l'imputabilité ministérielle?

Vous avez affirmé qu'il y a toujours un ministre responsable; mais je dois dire qu'une fois qu'un ministre quitte un ministère où un problème est survenu pour aller diriger un autre ministère, ce ministre n'est plus responsable et n'a plus l'obligation de rendre compte.

Estimez-vous que cette doctrine comporte un problème?

Vous avez déclaré très clairement qu'il n'est pas nécessaire de changer le système parce qu'il y a toujours un ministre responsable. Cependant, il n'est pas juste pour un nouveau ministre de devoir réparer les pots cassés. Ce n'est pas un bon aspect de notre système.

J'aimerais bien que vous répondiez à mes deux premières questions.

M. Mitchell : Quant à votre premier point, monsieur le président, je dois dire que vous avez tout à fait raison; dans certains cas — six, huit ou dix d'entre eux ou peut-être davantage — c'est le sous-ministre plutôt que le ministre qui détient le pouvoir légal. C'est entièrement vrai. Dans ces cas, de toute évidence, le ministre ne possède pas le pouvoir légal; c'est un de ses hauts fonctionnaires qui le détient.

Notre système peut s'adapter à cette situation. Certaines exceptions, en effet, confirment la règle. Dans ces cas-là, lorsque c'est le sous-ministre qui comparaît devant vous pour rendre compte d'un problème dont il est responsable en vertu de la loi, il prendra l'interrogation très au sérieux. Le comité sait que le sous-ministre n'a pas agi selon les directives du ministre. Le sous-ministre devra expliquer comment il a exercé le pouvoir légal qui lui a été conféré.

Le président : À un comité parlementaire?

M. Mitchell : Oui, à un comité parlementaire. Cela ne signifie pas toutefois que le sous-ministre est tenu politiquement de rendre compte au comité. Par exemple, si le comité veut attaquer politiquement un sous-ministre à l'égard de ses agissements en vertu d'une certaine loi, c'est dans un tel cas que le ministre pourrait se présenter devant le comité pour rendre compte de tout ce qui a été fait par son ministère. Même si c'est lui qui détenait le pouvoir d'agir, le sous-ministre n'a pas la capacité politique de se défendre devant le comité. Si le comité veut une défense politique, il doit s'adresser au ministre et s'il veut savoir ce qui s'est passé, il doit interroger le sous-ministre. De cette façon, le comité obtiendra une réponse complète.

Je crois que le Parlement et le public peuvent obtenir une réponse complète, comme ils le souhaitent, sans qu'on fasse du sous-ministre un personnage politique.

Do you see my point?

The Chairman: Yes.

Mr. Mitchell: With regard to your second point about the fact that ministers change, if I may say, Mr. Chairman, my point still stands. What Parliament wants to know is who is responsible, and the current minister is responsible. If the current minister took up the job last month, the minister might have to say, "I will find out but it is my responsibility, I am the minister."

The Chairman: As a philosopher, does that make sense to you?

Mr. Mitchell: Yes, because accountability is not about blame; it is about who will stand up before us and take responsibility for this matter. Who will tell us what went on? Who will find out what went on? Who will take the corrective action if there is a problem?

The simple fact is that if there is a problem today and a new minister arrives, the one who will take the corrective action and who will take the heat for the problem is the current minister. The one who may be to blame might be the one who left office. Members of Parliament can blame whomever they want and the public can blame whomever they want. However, the one who is responsible before you is the minister who holds the office that is before you today.

Mr. Kroeger: The important point is if you discover that something has gone wrong in the department, you have to be in a position of authority to fix the problem. If you are the Minister of Energy and a problem turns up in the Department of Energy and your predecessor is off in the Department of Agriculture, he or she cannot fix that problem.

The Chairman: That is the Canadian law.

Mr. Kroeger: Yes. It does not mean, incidentally, that there are no penalties if it comes to light that a minister did a bad job; it is just that those penalties usually apply and relate to the Prime Minister in his next appointment.

The Chairman: What about the doctrine of accountability? Should we question the previous minister and hold him or her to account?

Mr. Kroeger: To explain the problem?

The Chairman: Yes, to account.

Mr. Kroeger: That has been known to happen, Mr. Chairman, in the sense that in the human resources affair of a few years ago — this was not a minister, but it is the same principle — the former deputy minister did appear in front of a parliamentary committee to provide an explanation of what happened.

In the case of officials, I do not see anything particularly wrong with that. I am more hesitant about blurring the picture of which minister is in charge of a particular department at a particular time, no matter what went on before.

To be responsible means you are in charge; it does not mean you are to blame. It means you are in charge and that you have the authority to ask the questions and to give directions on how to fix the problem.

Voyez-vous ce que je veux dire?

Le président : Oui.

M. Mitchell : Quant au fait que les ministres changent, monsieur le président, je dois dire que mon point est encore valable. Le Parlement veut savoir qui est responsable, et c'est le ministre actuel qui l'est. Si le ministre n'est en poste que depuis un mois, il peut dire qu'il va se renseigner, car c'est sa responsabilité puisqu'il est le ministre.

Le président : En tant que philosophe, est-ce que cela fait du sens à vos yeux?

M. Mitchell : Oui, car l'imputabilité n'a rien à voir avec la désignation d'un coupable. Il s'agit de désigner qui assumera la responsabilité des actions. Qui nous dira ce qui s'est produit? Qui veillera à le savoir? Qui prendra les mesures correctives qui s'imposent s'il y a un problème?

Le fait est que, si un problème survient et qu'un nouveau ministre entre en fonction, la personne qui prendra les mesures correctives et qui devra faire face à la musique, c'est le ministre actuel. La personne à blâmer pourrait bien être celle qui vient de quitter son poste. Les députés peuvent jeter le blâme sur qui ils veulent, à l'instar du public. Cependant, la personne qui doit vous rendre des comptes, c'est le ministre en poste.

M. Kroeger : Ce qu'il faut se rappeler, c'est que pour pouvoir régler un problème, il faut détenir l'autorité nécessaire pour le faire. Si vous êtes ministre de l'Énergie et qu'un problème survient au sein de votre ministère, ce n'est pas votre prédécesseur, qui est peut-être maintenant ministre de l'Agriculture, qui sera en mesure de régler ce problème.

Le président : C'est ce que prévoit le droit canadien.

M. Kroeger : C'est exact. Cela ne signifie pas pour autant qu'aucune sanction ne sera imposée à un ministre qui a mal agi. D'ailleurs, le premier ministre doit tenir compte des sanctions lors de la nomination suivante.

Le président : Qu'en est-il de la doctrine de l'imputabilité? Devrions-nous interroger l'ancien ministre et l'obliger à rendre des comptes?

M. Kroeger : Pour lui demander d'expliquer le problème?

Le président : Oui, pour lui demander de rendre des comptes.

M. Kroeger : Cela s'est déjà produit, monsieur le président, dans le cadre de l'affaire des ressources humaines il y a quelques années. Il ne s'agissait pas d'un ministre, mais le principe est le même. L'ancien sous-ministre a comparu devant un comité parlementaire pour expliquer ce qui s'était passé.

Dans le cas des hauts fonctionnaires, je ne vois rien de mal à cela. J'hésite par contre à éluder la question de savoir quel ministre est responsable à un moment précis, peu importe ce qui s'est produit auparavant.

Être responsable signifie être en charge; cela ne veut pas dire que l'on est à blâmer. Cela signifie que l'on est en charge et que l'on a l'autorité nécessaire pour poser des questions et donner des directives quant à la façon de régler le problème.

Senator Stratton: I agree with you on the Westminster system and that we should stick to it and make it work.

My problem — and I think the problem on the part of most Canadians — is that this system does not seem to work in many instances. I am not blaming any particular government in this case; it just does not seem to be working. Whether it is becoming too complex or whatever is happening, the public perception is that the wheels are off and something must be done. That is why I think we are seeing these alternative solutions coming forward.

To sit here and say to ourselves and to the Canadian public that the Westminster system is really quite good and we should stick to it, Canadians are sitting there, looking at us and saying, “Oh? Show me.”

We need to prove to the public that your recommendations will work. They want to see the proof that this will work. I think that is how the public feels right now.

Can you answer that question?

I do not want to refer to Gomery and HRDC because the issue is not to go into specifics but to determine how to prevent such issues from happening again. That is what the Canadian public wants to see and hear. We have this recurring every few years in government and yet we are telling Canadians that the Westminster parliamentary system works. Naturally, their view is that it does not work. The public can speak to specific issues to show that the “wheels have come off.”

Mr. Kroeger: The Westminster system is not a foolproof way of preventing things from happening. The Westminster system is designed to deal with things when they happen. There is no 100 per cent guarantee that a department will not have something go wrong.

The question is what you do when things go wrong. The answer is an existing accountability system involving ministers and officials at all levels. In terms of preventing such occurrences, there will never be a foolproof system.

Mr. Mitchell: I would add to Mr. Kroeger’s comment by saying that it would make a difference if committee proceedings in both the House of Commons and the Senate provided a more serious, in-depth, searching and critical scrutiny of government programs and policies.

On policies you can call the minister or the parliamentary secretary and on government programs you can call officials, whether the deputy minister or ADM or some other official.

Le sénateur Stratton : Je conviens avec vous que notre régime inspiré de Westminster n’a pas besoin d’être changé, qu’il suffit de le mettre en pratique.

Le problème, à mon avis — et je pense que c’est l’opinion de la plupart des Canadiens — c’est que ce système ne semble pas fonctionner dans bien des cas. Je ne blâme aucun gouvernement en particulier; je veux seulement souligner que le système ne semble pas fonctionner. Que ce soit parce qu’il est devenu trop complexe ou pour une autre raison, il demeure que le public a l’impression qu’il y a quelque chose qui cloche et qu’il faut remédier à la situation. C’est pourquoi diverses solutions sont proposées, à mon avis.

Nous sommes en train de dire au public canadien que le système inspiré de Westminster est en fait assez bon et que nous ne devrions pas le changer, mais les Canadiens qui nous écoutent aimeraient bien en avoir la preuve.

Il faut prouver au public que vos recommandations vont fonctionner. Il veut en avoir la preuve. Je crois que c’est ce que souhaite la population en ce moment.

Pouvez-vous répondre à cette question?

Je ne veux pas parler de l’enquête du juge Gomery ou de l’affaire concernant DRHC, car il n’est pas question de discuter de cas précis, mais plutôt de déterminer comment empêcher que de telles situations ne se reproduisent. C’est la volonté du public canadien. Des situations de la sorte surviennent tous les deux ou trois ans, mais on persiste à dire aux Canadiens que le système parlementaire de Westminster fonctionne. Bien entendu, ils ne sont pas de cet avis. Ils peuvent donner des exemples précis qui montrent qu’il y a quelque chose qui cloche.

M. Kroeger : Ce système ne vise pas à empêcher les problèmes de survenir. On l’utilise pour régler les problèmes qui surviennent. Rien ne garantit qu’il ne se produira aucune situation au sein d’un ministère.

La question est de savoir quoi faire lorsque les choses tournent mal. La réponse est qu’il faut avoir recours au système d’imputabilité visant les ministres et les hauts fonctionnaires. Il n’existera jamais un système qui pourra empêcher les problèmes de se produire.

M. Mitchell : J’ajouterais aux propos de M. Kroeger qu’il faudrait que les comités de la Chambre des communes et du Sénat procèdent à un examen critique plus sérieux et plus approfondi des programmes et des politiques du gouvernement.

Quant aux politiques, vous pouvez communiquer avec le ministre ou le secrétaire parlementaire, et dans le cas des programmes, vous pouvez vous adresser aux hauts fonctionnaires, qu’il s’agisse du sous-ministre, du sous-ministre adjoint ou d’un autre haut fonctionnaire.

It is my view that the more we dignify and give credence to what Parliament does in respect of those programs and policies, the more officials will stay on their toes, and the more ministers will be responsible. They will act in this way because they will know that they may face a grilling before a committee.

With more televised committee proceedings, more staff doing more and better-prepared research to support committee work, the more you will extract a meaningful accountability from the government.

Senator, you would probably see a genuine improvement over time, although there would be no guarantees that problems would not arise.

Senator Stratton: I have been around here long enough to have seen one particular case continue for year's, Bill C-68 in respect of gun control.

This committee grilled officials from Treasury Board and each year there would be another chunk and another explanation. It gradually mounted until it blew up. How do we prevent that from happening? Treasury Board officials might say that they want something now but what about next year? That is what happened with the gun control budget; it was out of control and yet it continued. Despite examination by this committee and the House committee, it continued year after year.

The question posed by Canadians is how do we prevent that from happening?

Mr. Kroeger, you are shaking your head.

Mr. Kroeger: You can make a judgment. A minister deals with an operation within a department, such as the gun registry. Officials might come in and say that it will cost much more than originally forecast, it will be more complicated and will take a longer time to implement. The minister then can make a judgment by saying one of two things: First, he can decide to scrap the program or, second, he can decide to proceed with it, even though it will cost more.

That is a political judgment call made by the minister, who then informs Parliament that the program will cost more money and that he thinks it is worth it and that he has directed the department to go ahead with it. The only person who can make that judgment is a minister or a cabinet. Therefore, it is right that they should then have to account to a committee, such as this one, as to why they did it. The value judgment of the importance of a program like the gun registry does not rest with officials. That is a political judgment of the cabinet.

Senator Stratton: I accept that. Forgive me, I want to finish.

À mon avis, plus nous accordons de la valeur et de l'importance au travail qu'effectue le Parlement à l'égard des programmes et des politiques, plus les hauts fonctionnaires seront vigilants et plus les ministres seront responsables. Il en sera ainsi parce qu'ils sauront qu'ils risquent d'être soumis à un barrage de questions par un comité parlementaire.

En télédiffusant davantage de séances de comité et en faisant en sorte que le personnel des comités effectue davantage de recherches, qui seraient également meilleures, le gouvernement sera davantage soucieux de son imputabilité.

Honorables sénateurs, vous observeriez probablement au fil du temps une véritable amélioration, quoiqu'il n'y aurait aucune garantie que des problèmes ne surviendraient pas.

Le sénateur Stratton : Je suis ici depuis assez longtemps pour avoir été témoin d'une situation en particulier qui dure depuis des années. Je veux parler du projet de loi C-68 sur le contrôle des armes à feu.

Notre comité a interrogé à maintes reprises des hauts fonctionnaires du Conseil du Trésor, et chaque année, nous avons eu droit à de nouveaux témoins et à de nouvelles explications. Les dépenses ont progressé jusqu'à ce qu'elles explosent. Comment prévenir cela? Les hauts fonctionnaires du Conseil du Trésor peuvent bien établir une somme pour l'année en cours, mais qu'en est-il de l'an prochain? Les dépenses liées au registre des armes à feu étaient devenues affolantes, mais pourtant, elles continuaient. Malgré l'examen effectué par notre comité et celui de la Chambre des communes, les dépenses n'ont cessé de grimper année après année.

Comment empêcher qu'une telle situation ne se reproduise? C'est la question que posent les Canadiens.

Monsieur Kroeger, vous secouez la tête.

M. Kroeger : Un ministre peut prendre une décision. Dans le cas d'un programme comme celui du registre des armes à feu, il se peut que des hauts fonctionnaires informent le ministre que les coûts seront beaucoup plus élevés que prévu et que la mise en œuvre sera plus compliquée et plus longue que ce qui avait été envisagé. Le ministre peut alors décider d'éliminer le programme ou d'aller de l'avant quand même, malgré l'augmentation des coûts.

Il s'agit d'une décision prise selon le jugement du ministre, qui doit ensuite informer le Parlement que le programme coûtera plus cher que prévu, mais qu'il estime qu'il mérite d'être maintenu et qu'il a donc donné l'ordre au ministère d'aller de l'avant. Seul un ministre ou un cabinet peut prendre une telle décision. Par conséquent, il est tout à fait approprié que le ministre en question doive expliquer à un comité, comme le vôtre, pourquoi il a pris cette décision. Ce ne sont pas des hauts fonctionnaires qui exercent un tel jugement dans le cadre d'un programme d'importance comme celui du registre des armes à feu. C'est un jugement politique qui appartient au Cabinet.

Le sénateur Stratton : J'accepte cela. Pardonnez-moi, je veux terminer.

The Chairman: Senator, are you moving on to another area?

Senator Stratton: No, this is a continuation of my original question. I accept that because that is exactly what the minister did, he determined that the program was too important to give up but the same thing happened year after year.

What were the consequences for government in this issue, because that is what upsets the citizens of this country? Thank you.

Senator Downe: I wish to follow up on the gun registry example used by Senator Stratton.

If the minister received the same information that the House of Commons and Senate committees received at a time when the problem was manageable, then the minister could have said it would take X number of dollars to fix it that year. However, the next year the minister was informed, once again, that there was a little cost overrun and that it would cost more money yet again. The minister may not have been receiving the correct information any more than the committees were receiving correct information.

Where is the system accountability in that case?

Mr. Kroeger: If the minister finds that the program has been mismanaged by officials, then officials pay for it. You do not have a public hanging, and a minister does not denounce his officials in public but deals with them by moving them or in some cases demoting them.

These things happen, although they do not receive much publicity. A judgment call has to be made on the question of whether it was unforeseeable or was it simply bad management. If it was bad management, an official would have to pay for it, and often more than one official pays for it in one way or another.

Senator Downe: On that example, the conclusion is that it was bad management because the government ended up moving the program from one department to another in an effort to correct some of the problems.

Mr. Mitchell, you said,

Departmental officials are fully accountable, up the chain of command to their deputy ministers.

You both said that this accountability might come to dismissal because of making serious mistakes.

Are you aware of any deputy ministers who have lost their jobs over the last 10 years?

Mr. Kroeger: I know of one who resigned voluntarily because things went badly. It was Ian Stewart, who was Deputy Minister of Finance in 1981. Senator MacEachen, as he later became,

Le président : Sénateur, voulez-vous passer à un autre domaine?

Le sénateur Stratton : Non, je veux faire suite à ma première question. J'accepte cela parce que c'est exactement ce qu'a fait le ministre, c'est-à-dire qu'il a déterminé que le programme était trop important pour qu'on l'abandonne, mais il demeure que les dépenses n'ont cessé de monter chaque année.

Quelles ont été les conséquences de cette affaire pour le gouvernement? C'est cela qui rend mécontents les citoyens du pays. Merci.

Le sénateur Downe : J'aimerais reprendre un exemple déjà utilisé par le sénateur Stratton, celui du registre des armes à feu.

Si le ministre avait obtenu les mêmes renseignements auxquels les comités de la Chambre et du Sénat ont eu accès à une époque où le problème était encore gérable, il lui aurait été possible d'engager une somme précise pour régler le problème dès cette année-là. Ce n'est cependant que l'année suivante que le ministre a été avisé qu'il y avait, encore une fois, un léger dépassement de coûts et qu'il faudrait puiser encore davantage dans les fonds publics. Le ministre n'a pas nécessairement reçu toute l'information voulue, pas plus que les comités d'ailleurs.

Comment fonctionne le système redditionnel en pareil cas?

M. Kroeger : Si le ministre constate que le programme a été mal géré par ses fonctionnaires, ce sont ces derniers qui doivent en payer le prix. Pas question toutefois d'exécution sur la place publique; un ministre ne dénonce pas publiquement ses fonctionnaires, mais réagit en les affectant à d'autres fonctions ou, dans certains cas, en les rétrogradant.

Ce sont des choses qui arrivent, même si on n'en entend pas beaucoup parler. Il s'agit alors de déterminer s'il était impossible de prévoir le coup ou s'il y a eu simplement mauvaise gestion. S'il s'agit de mauvaise gestion, un fonctionnaire doit en subir les conséquences, et ils sont souvent plusieurs à en payer le prix, d'une manière ou d'une autre.

Le sénateur Downe : En l'espèce, on a conclu qu'il y avait eu mauvaise gestion parce que le gouvernement en est arrivé à déplacer le programme d'un ministère à un autre dans un effort pour rectifier partiellement le tir.

Monsieur Mitchell, je vous cite :

Les fonctionnaires ministériels sont tenus de rendre des comptes, tout au long de la chaîne de commandement, jusqu'à leur sous-ministre.

Vous nous avez tous les deux dit que ce principe redditionnel pouvait mener à des congédiements dans les cas où des erreurs graves avaient été commises.

Connaissez-vous des sous-ministres qui ont ainsi perdu leur emploi au cours des dix dernières années?

M. Kroeger : J'en connais un qui a choisi de démissionner parce que les choses ont mal tourné. Il s'agit de Ian Stewart qui était sous-ministre des Finances en 1981. Celui qui allait devenir

brought down a budget that contained many mistakes. Some elements turned out to be unworkable.

It was a great political embarrassment for the government and Mr. Stewart sent a letter to the Prime Minister saying that he had a big hand in the crafting of the budget and it went badly, and so offered his resignation.

Senator Downe: That is a good example because it happened in 1981, and the wheels may have come off just in the last number of years.

My final comment, chair, is to pick up on an earlier question asked before another committee about deputy ministers, to which Mr. Mitchell referred today as well.

It seems that in reality, deputy minister's report to their ministers but they are accountable to the Clerk of the Privy Council who recommends their appointments and determines their future career options. Their accountability is not to the minister, who is in the House of Commons, but to Privy Council.

Mr. Mitchell: Certainly, senators are aware that deputy ministers have multiple accountabilities and that is one of the defining features of their positions.

Deputy ministers are accountable to their respective ministers. They are accountable in a kind of management sense to the Clerk of the Privy Council, who recommends their names to the Prime Minister. Deputy ministers are accountable to the Prime Minister, who signs their recommendation on the Order-in-Council. They are accountable to Treasury Board for certain authorities authorized by Treasury Board, as senators have pointed out. They are accountable to the Public Service Commission for other authorities. At minimum, there are five areas of accountability.

Senator, you are right; deputy ministers have a network of accountabilities that makes their lives complicated. However, each deputy minister is and feels accountable to his or her minister.

Mr. Kroeger, you have been a deputy.

Mr. Kroeger: There is a fundamental, underlying principle that is important. You are appointed by the Prime Minister on the recommendation of the clerk. The Prime Minister appoints you and the Prime Minister is your ultimate boss. The Prime Minister's expectation is that you will be loyal to your minister and that you will work under the direction of that minister.

plus tard le sénateur MacEachen a alors présenté un budget qui comportait de nombreuses défaillances. Certaines de ces dispositions budgétaires se sont d'ailleurs révélées impossibles à mettre en œuvre.

Ce fut une situation fort embarrassante du point de vue politique pour le gouvernement et M. Stewart a écrit une lettre au premier ministre pour lui indiquer qu'il avait joué un grand rôle dans la préparation de ce budget et qu'il lui présentait sa démission, compte tenu des résultats obtenus.

Le sénateur Downe : C'est un exemple intéressant parce que cela s'est produit en 1981, alors que ce n'est peut-être qu'au cours des dernières années que la situation a dérapé.

En terminant, monsieur le président, j'aimerais poursuivre dans le sens d'une question déjà posée devant un autre comité au sujet des sous-ministres, une question à laquelle M. Mitchell a d'ailleurs fait référence tout à l'heure.

Il semble que, dans la réalité, les sous-ministres relèvent de leur ministre, mais ils doivent rendre des comptes au greffier du Conseil privé qui a recommandé leur nomination et peut décider de l'orientation future de leur carrière. Ils ne sont pas redevables envers le ministre, qui est à la Chambre des communes, mais envers le Conseil privé.

M. Mitchell : Je n'apprends certes rien aux sénateurs en leur disant que les sous-ministres doivent rendre des comptes à bien des niveaux, ce qui constitue l'une des caractéristiques fondamentales de leur poste.

Les sous-ministres doivent rendre des comptes à leurs ministres respectifs. Du point de vue de la gestion, si on veut, ils relèvent du greffier du Conseil privé, qui recommande leur nomination au premier ministre. Les sous-ministres ont aussi des comptes à rendre au premier ministre, qui signe le décret pour leur nomination. Ils relèvent également du Conseil du Trésor à l'égard de certains pouvoirs qui leur sont octroyés par celui-ci, comme certains sénateurs l'ont signalé. Pour d'autres pouvoirs, c'est à la Commission de la fonction publique qu'ils doivent rendre des comptes. On peut donc parler d'un minimum de cinq niveaux de responsabilisation.

Sénateur, vous avez tout à fait raison : les sous-ministres doivent travailler à l'intérieur d'un réseau redditionnel qui leur complique passablement l'existence. Quoi qu'il en soit, chaque sous-ministre a le sentiment, tout à fait justifié, de relever d'abord et avant tout de son ministre.

Monsieur Kroeger, vous avez déjà été sous-ministre.

M. Kroeger : Il y a un principe fondamental qu'il est important de prendre en compte. Vous êtes nommé par le premier ministre sur recommandation du greffier du Conseil privé. C'est le premier ministre qui vous nomme et c'est lui qui est votre patron. Le premier ministre s'attend à ce que vous fassiez montre de loyauté envers votre ministre et que vous travailliez efficacement sous les ordres de celui-ci.

This position becomes important when and if your minister wants to do something which is improper, if not illegal, or that could cause the government serious embarrassment.

If your sole accountability were to the minister, you would just have to salute and say, "Okay, we will do that." If in your judgment this is such an ill considered action and contrary to government policy, capable of causing the government enormous trouble, you have a duty to alert the Prime Minister because, ultimately, you work for the Prime Minister, and it is the Prime Minister who is in charge of the government.

The Chairman: The deputy minister does that through the Clerk of the Privy Council.

Mr. Kroeger: Yes, he or she reports that through the Clerk of the Privy Council.

Mr. Kroeger: You would never go to the PM; at least, I do not think so. You have an absolute duty to alert the Prime Minister that something is going wrong, and he has to make a judgment because you cannot instruct the minister, but the Prime Minister can.

Senator Downe: How does it work the other way where the minister wants to do something that is legal, above board, in the interests of the government of the day, and the deputy is opposed to it and will not see to its implementation?

Mr. Kroeger: That is unprofessional. That is one of the most damaging adjectives that you can apply to a deputy minister.

Senator Downe: Since 1981, has any deputy been dismissed?

Mr. Kroeger: Let me answer the first question.

If the minister wants to do something that is within government policy and respects the rule of law, the deputy minister has a duty to point out why it will not work or why it is a bad idea or why it will upset the provinces.

The minister and deputy can have the longest argument, but if at the end of the day the minister wants to go ahead with the plan, the deputy has to comply. The deputy is not a separate persona from the minister; the minister is the boss.

If the minister is working within the law and within government policy and wants to proceed the deputy must follow, but after having discharged his or her obligation to point out any problems.

Mr. Mitchell: In our system, as Senator Downe has pointed out, the Prime Minister appoints deputies.

Ce principe prend toute son importance lorsque votre ministre en vient à vouloir faire quelque chose d'inapproprié, voire d'illégal, ou pouvant mettre le gouvernement dans une situation très embarrassante.

Si vous aviez uniquement des comptes à rendre au ministre, vous n'auriez d'autre choix que de vous incliner et de dire : « D'accord, c'est ce que nous allons faire. » Si vous êtes d'avis que la démarche proposée est à ce point malavisée et contraire aux politiques gouvernementales, et susceptible de causer d'importants ennuis au gouvernement, il est de votre devoir d'alerter le premier ministre parce que, en bout de ligne, c'est pour lui que vous travaillez, et c'est lui qui est en charge du gouvernement.

Le président : Le sous-ministre le fait par l'entremise du greffier du Conseil privé.

M. Kroeger : Oui, il alerte le ministre par l'intermédiaire du greffier du Conseil privé.

Le sous-ministre ne s'adresserait jamais directement au premier ministre; du moins, je ne crois pas. Il a le devoir absolu d'alerter le premier ministre lorsque les choses tournent mal, et il se doit de porter un jugement parce qu'il lui est impossible de donner des directives au ministre, alors que le premier ministre peut le faire.

Le sénateur Downe : Comment les choses se passent-elles à l'inverse lorsque le ministre veut faire quelque chose de légal, en toute transparence, dans les intérêts du gouvernement en poste, et que le sous-ministre s'y oppose et ne veut pas en assurer la mise en œuvre?

M. Kroeger : C'est contraire à l'éthique professionnelle et c'est l'une des notes les plus mauvaises que l'on puisse retrouver au dossier d'un sous-ministre.

Le sénateur Downe : Depuis 1981, est-ce que des sous-ministres ont été congédiés?

M. Kroeger : Permettez-moi d'abord de répondre à votre première question.

Si le ministre souhaite faire quelque chose qui s'inscrit dans la politique gouvernementale et qui est conforme aux lois, le sous-ministre a le devoir de lui indiquer les raisons pour lesquelles il estime que cela ne fonctionnera pas ou que cela n'est pas une bonne idée ou que les provinces seront offusquées.

Le ministre et le sous-ministre peuvent discuter de la question en long et en large, mais si le ministre décide au bout du compte d'aller de l'avant avec son plan, le sous-ministre se doit d'obtempérer. Le sous-ministre ne peut pas se dissocier du ministre; c'est le ministre qui est le patron.

Si le ministre respecte la loi et les politiques gouvernementales et s'il veut aller de l'avant, le sous-ministre doit suivre. Mais il doit auparavant signaler comme il se doit tous les problèmes qu'il constate.

M. Mitchell : Dans notre système, comme le sénateur Downe l'a souligné, c'est le premier ministre qui nomme le sous-ministre.

In other Westminster governments, for example, Australia and New Zealand, I believe, ministers have a great deal more discretion in the choice of their deputies.

Our view is that those kinds of systems do not work as well as ours because the fact that the Prime Minister appoints the deputy brings a certain unity and balance to the dynamic within government.

If you have a minister and a deputy, each of them looking at one another, both appointed by the Prime Minister, they each have a job to do and they both know that. That helps to bring a bit of unity to a government that, in a country like Canada, with all of the regional differences and all of the variety in our system, could easily fragment. It prevents fragmentation.

Most people who study these things would say that the appointment of deputies by the Prime Minister is a deliberate and positive feature of our system, because they have accountability up in that direction as well as to their minister, as Mr. Kroeger was saying.

Mr. Kroeger: In response to Senator Downe's second question, an academic survey found that one-third of the deputy ministers that were moved were moved involuntarily. In other words, it was not that the deputy wanted to go to another department, but for one reason or another, such as a conflict with the minister or bad performance, the deputy was moved. These moves happen quietly. You do not point fingers or name people; however, ministers, the Prime Minister and others do deal with inadequate performance.

Senator Downe: The point I was trying to make is that a minister, on occasion, can lose his or her position because of problems. Deputies are moved to positions that are sometimes better or sometimes worse or there is little or no accountability.

I have one minor comment: If all the deputy ministers were like Mr. Kroeger, we would not be having this discussion today.

Senator Ringuette: I certainly concur with my colleague Senator Downe in regard to the issues regarding gun control.

You indicate that the minister has to make a "judgment call." You do not make a judgment call out of the blue. No minister elaborates programs. Ministers give policy guidelines and mandate the bureaucracy to provide options and risk analyses and cost analyses and all of what is involved in feasibility studies. That is not done by the political arm of government.

Au sein des autres gouvernements d'inspiration britannique, en Australie et en Nouvelle-Zélande, par exemple, je crois que les ministres ont une marge de manœuvre beaucoup plus grande dans le choix de leur sous-ministre.

Nous estimons que les systèmes de ce genre fonctionnent moins bien que le nôtre, parce que le fait que ce soit le premier ministre qui nomme les sous-ministres procure unité et équilibre à l'intérieur de la dynamique gouvernementale.

Si vous avez un ministre et un sous-ministre, qui se surveillent l'un l'autre et qui sont tous les deux nommés par le premier ministre, ils ont chacun un travail à faire et en sont tous les deux conscients. Cela contribue à instaurer une certaine unité au sein d'un gouvernement qui, dans un pays comme le Canada, avec toutes ces disparités régionales et la grande variété de notre système, pourrait facilement se fragmenter. Cela évite donc la fragmentation.

La plupart des gens qui étudient ces questions vous diraient que la nomination des sous-ministres par le premier ministre est une caractéristique avantageuse qui a été délibérément intégrée à notre système, parce que les sous-ministres doivent ainsi rendre des comptes jusqu'au premier ministre, en plus d'être redevables envers leur ministre, comme M. Kroeger l'a souligné.

M. Kroeger : Pour répondre à la deuxième question du sénateur Downe, une enquête a démontré que le tiers des sous-ministres affectés à d'autres fonctions l'avaient été contre leur gré. Autrement dit, ce n'est pas le sous-ministre qui a décidé d'aller travailler dans un autre ministère, mais pour une raison ou une autre, comme un différend avec le ministre ou son mauvais rendement, le sous-ministre a été déplacé. De tels changements sont très fréquents. Les sous-ministres ne sont pas montrés du doigt, mais les ministres, le premier ministre et les autres responsables réagissent effectivement lorsque le rendement est inadéquat.

Le sénateur Downe : J'essayais de faire valoir qu'un ministre peut, en certaines circonstances, perdre son poste lorsque des problèmes se présentent. Les sous-ministres sont déplacés vers des postes qui sont parfois meilleurs, parfois moins intéressants, et la reddition de comptes est minime, voire inexistante, à cet égard.

Je vais me permettre un commentaire parallèle : si tous les sous-ministres étaient comme M. Kroeger, nous n'aurions pas cette discussion aujourd'hui.

Le sénateur Ringuette : Je suis certes d'accord avec mon collègue, le sénateur Downe, relativement aux problèmes associés au contrôle des armes à feu.

Vous avez indiqué que c'est le ministre qui devait trancher. Il ne le fait pas sans préparation. Ce ne sont pas les ministres qui élaborent les programmes. Les ministres dictent les lignes directrices des politiques et mandatent les bureaucrates pour qu'ils leur présentent des options, des analyses de risque et de coût, des études de faisabilité et tout ce qui s'ensuit. Ces tâches ne relèvent pas de l'organe politique du gouvernement.

Yet, it is still the political arm of government that bears the responsibility, and you say, "Absolutely, that must be true." There is an old saying: He who has the information, has the power. If the bureaucracy has all the information, and, therefore, all the power, then why is it not held accountable for that power?

Mr. Mitchell: Senator Ringuette, based on my experience, I have to respectfully disagree with you. It is not my experience or that of any senior official that I know that the bureaucracy has all the power.

Senator Ringuette: You provide the information, you design the programs, and you say which option is the best one.

Mr. Mitchell: Far more often than you might think, senator, the minister says, "Look, I want to do this. I was elected to do this. This was in our platform, this is my priority, or this is the Prime Minister's priority. I spoke to the Prime Minister, and we are going to do this. We want to do this." The officials will say, "Well, minister, you know that will cost a lot of money," and the minister says, "I know that, but I want you to keep the costs down, and we are going to do it."

Senator Ringuette: I am sorry. It is not as simple as you would like us to accept. For a minister to bring something to cabinet, to have the proper funding, the proper go-ahead, he or she needs to have all the options, all the costs involved, all the political and non-political bureaucratic ramifications and, if possible, the regional impact studies.

Mr. Mitchell: Yes, absolutely, senator.

Senator Ringuette: I will move on further when I come to my official.

Mr. Kroeger: In a department, there is a huge body of information that is very complicated. One of the most difficult judgment calls is to determine which information is most important to bring to the minister. The minister does not have all day. What are the key things you must absolutely tell the minister so the minister understands the subject clearly?

How do you make it intelligible because some of the stuff about computers is very complex?

You have to do your best to provide information and to make it intelligible to help the minister arrive at an informed view. Anybody who deliberately withheld information that was relevant to the ministers' decisions and it became clear that he or she withheld that information, would have a short career. One of the

Mais c'est tout de même l'organe politique du gouvernement qui doit assumer la responsabilité et vous dites que c'est absolument comme cela que les choses doivent se passer. Selon un vieux adage, celui qui détient l'information, détient aussi le pouvoir. Si les bureaucrates possèdent toute l'information et donc tous les pouvoirs, pourquoi donc n'ont-ils pas de comptes à rendre à l'égard de ces pouvoirs?

M. Mitchell : Sénateur Ringuette, à la lumière de mon expérience, je dois respectueusement vous dire que je ne suis pas d'accord avec vous. Lorsque vous dites que la bureaucratie a tous les pouvoirs, il m'est impossible de vous appuyer, et tous les hauts fonctionnaires que je connais feraient de même.

Le sénateur Ringuette : Vous fournissez l'information, vous concevez les programmes et vous dites quelle option est la meilleure.

M. Mitchell : Beaucoup plus souvent que vous ne le croiriez, sénateur, le ministre va dire : « C'est ce que je veux. J'ai été élu pour réaliser cela. Cela faisait partie de notre plate-forme, c'est ma priorité, ou c'est la priorité du premier ministre. J'ai parlé au premier ministre et nous allons agir en ce sens. Nous voulons le faire. » Ses fonctionnaires lui répondent alors : « Monsieur le ministre, vous savez que cela va coûter très cher » et le ministre rétorque : « J'en suis conscient, mais je veux que vous réduisiez les coûts le plus possible, car c'est ce que nous allons faire. »

Le sénateur Ringuette : Je suis désolée. Ce n'est pas aussi simple que vous voudriez nous le faire croire. Pour qu'un ministre puisse présenter une proposition au Cabinet, obtenir les fonds suffisants, et toutes les approbations requises, il doit connaître toutes les options, tous les coûts à engager, toutes les ramifications bureaucratiques politiques et non politiques et, dans la mesure du possible, disposer d'études sur les répercussions régionales.

M. Mitchell : Vous avez tout à fait raison, sénateur.

Le sénateur Ringuette : J'y reviendrai plus à fond durant la période qui m'est allouée.

M. Kroeger : Dans un ministère, il circule une grande quantité d'information formant un tout très complexe. Il est particulièrement difficile de déterminer quelle information est suffisamment importante pour être portée à l'attention du ministre. Celui-ci n'a que très peu de temps à sa disposition. Il faut donc déterminer quelles sont les choses dont il doit absolument être au courant de façon à bien comprendre le dossier.

Il faut aussi s'assurer que le tout soit compréhensible, notamment quand on pense à certaines questions informatiques pouvant être très complexes.

Il faut donc mettre tout en œuvre pour fournir au ministre l'information requise dans un format compréhensible de manière à l'aider à dégager un point de vue éclairé. Je ne prévois pas une très longue carrière à celui qui dissimule délibérément de l'information pouvant aider un ministre à prendre des décisions,

worst things you can do is to mislead a minister or to withhold information. You just do not do it.

Senator Mitchell: I am concerned we have become squeamish about politics in the modern era and mistake politics for democracy. If you begin to attack politics and politicians' accountability, you run the risk of attacking democracy.

If we went across the country and looked at the legislative and parliamentary democracies, we would find that many deputy ministers were fired.

Let us focus, Senator Downe, on how many governments have been fired and how many ministers have been unelected by the electorate. To say there is no accountability or consequence in our system is to say it does not matter and this government lost its majority for excesses the public may have seen. This is significant in parliamentary democracy.

I fear we overreact and may end up getting what we do not want. I have profound beliefs in parliamentary and representative democracies. We run the risk of reducing democracy and reducing to managerialism, as specified by Mr. Kroeger. Managerialism may appear to be cleaner but it excludes the application of values and people elect governments based on values. These are my views.

This is a definitive point of departure. When we give more power to deputy ministers, de facto, we are taking power away from ministers. The electorate does not elect deputy ministers. The very essence of democracy is undercut, because we want to manage by committee. Eventually, we would have this committee firing deputy ministers or assistant deputy ministers, or calling executive directors. We would also have the executive secretaries or secretaries at the bottom. Where does it end?

Our system is imperfect now, but I think we cannot lose focus on how a minister is held responsible. The electorate does this and has done it effectively over the years in our government. I put a plea in for this focus.

Mr. Mitchell: Senator Mitchell, I agree with and share your concerns. This worries me as well.

Senator Mitchell: I would like to pursue the idea that the public service and servants are omnipotent. They make their case and are very sensitive to what elected politicians say. Ultimately, public servants believe in the democratic process.

The reverse can be true, that they will make their fight. I have seen it in another jurisdiction, where it is quite arbitrary. I would not underestimate the power of the politician over bureaucracy. If

advenant qu'une telle façon de procéder soit mise au jour. L'une des pires choses que l'on puisse faire, c'est d'aiguiller un ministre sur de fausses pistes ou de lui cacher de l'information. Cela ne se fait tout simplement pas.

Le sénateur Mitchell : J'ai un peu peur que notre monde moderne soit dégoûté de la politique et qu'on ne fasse plus la distinction entre politique et démocratie. Si vous commencez à dénigrer la politique et l'imputabilité des politiciens, vous courez le risque de dénigrer la démocratie.

Si vous faisiez une tournée du pays pour examiner les différentes démocraties législatives et parlementaires, vous constateriez que bon nombre de sous-ministres ont été congédiés.

Pensons un instant, sénateur Downe, au nombre de gouvernements qui ont été renversés et de ministres qui ont été laissés de côté par l'électorat. Affirmer qu'il n'y a pas de reddition de comptes ou de conséquences dans notre système, c'est comme dire que tout cela n'a pas d'importance; le gouvernement actuel a pourtant perdu sa majorité en raison des excès que la population a pu lui reprocher. C'est là une conséquence importante au sein d'une démocratie parlementaire.

Je crains que notre réaction soit démesurée et que nous en arrivions à un résultat que nous ne souhaitons pas. Je suis fermement convaincu de la valeur des démocraties parlementaires et représentatives. Nous courons le risque de réduire la démocratie au rang de gestionnariat, comme l'a indiqué M. Kroeger. Le gestionnariat peut sembler plus sain, mais il exclut l'application des valeurs, celles-là même en fonction desquelles les gouvernements sont élus. C'est mon opinion.

C'est une prémisse incontournable. Si vous accordez davantage de pouvoir aux sous-ministres, vous en retirez par le fait même aux ministres. L'électorat ne choisit pas les sous-ministres. L'essence même de la démocratie est minée, parce que nous voulons administrer par comités. On en viendrait alors à voir des comités congédier les sous-ministres, ou les sous-ministres adjoints, ou encore les directeurs généraux. Cela pourrait aller jusqu'aux secrétaires de direction ou aux secrétaires. Où est-ce qu'on s'arrête?

Le système actuel n'est pas parfait, mais je crois que nous ne devrions pas perdre de vue le mode de responsabilisation du ministre. C'est l'électorat qui s'en charge et qui le fait efficacement depuis bien des années pour notre gouvernement. J'espère vivement que cet aspect sera préservé.

M. Mitchell : Sénateur Mitchell, je suis d'accord avec vous et je partage vos préoccupations. C'est une situation qui m'inquiète également.

Le sénateur Mitchell : J'aimerais revenir à cette perception voulant que la fonction publique et les fonctionnaires soient tout-puissants. Les fonctionnaires font valoir leurs arguments et sont très à l'écoute des points de vue des politiciens. En fin de compte, les fonctionnaires croient en la valeur du processus démocratique.

L'inverse peut également être vrai et chacun se bat alors pour faire valoir ses idées. J'ai pu le constater au sein d'un autre gouvernement où tout se passait de façon plutôt arbitraire. Je ne

bureaucracy or the bureaucrat manipulates or falsely leads a minister, the focus and accountability process should be to hold the minister responsible.

Mr. Kroeger: A minister is in charge and, should a discrepancy arise he or she should deal with it. It is impossible that a minister be expected to know and control everything that goes on in a department. It is for the minister to take charge and delegate to the deputy minister.

People get confused and say government is too big and complicated, and no minister can manage a department of 20,000 people. We do not expect a minister to control everything in a department. If the minister is in charge when something goes wrong, he or she is the person who fixes it and explains it to Parliament. No one else can explain what is being done because that relationship is the one Mr. Mitchell was talking about, which is key.

Mr. Mitchell: Honourable senators, the committee should not take either of us to say that parliamentary committees should not hold officials and their actions up to critical scrutiny. Committees should call in officials and make them answer whether they informed the minister of certain important information. The committees should call the minister when mistakes occur and ask what is going on in his or her department.

There is plenty of room for committees of the Senate and the House to extract full accountability from the minister and to subject officials to proper, thorough, in-depth, and critical questioning about what is going on in those programs and the administration of government.

The Chairman: It is interesting when you refer to committees of the House of Commons and the Senate. This summer Peter Aucoin wrote a paper in which he tried to determine what went wrong and who is to blame. His belief is that the real answer rests with the House of Commons because they are the only legitimate chamber of Parliament because the Senate is illegitimate because it is not elected.

Are you of Peter Aucoin's view?

Mr. Mitchell: I am of the view that democratic accountability is extracted by the House of Commons; that the fundamental relationship of democratic authority and accountability is between the House and the ministers who sit in the House.

The Chairman: Can you tell me what that means?

Mr. Mitchell: The parliamentary body to whom ministers are democratically accountable is the House of Commons.

serais pas porté à sous-estimer le pouvoir qu'exercent les politiciens sur la bureaucratie. Si un bureaucrate manipule ou induit en erreur un ministre, c'est ce dernier qui devrait être tenu responsable en vertu du processus de reddition de comptes.

M. Kroeger : C'est le ministre qui assume la responsabilité et qui doit régler la question en cas d'anomalie. On ne peut pas demander à un ministre de savoir tout ce qui se passe au sein de son ministère et d'exercer un contrôle sur toutes ses activités. Le ministre doit assumer la responsabilité et déléguer des pouvoirs au sous-ministre.

Les gens finissent par s'y perdre et par dire que le gouvernement est trop gros et trop compliqué; il est impossible pour un ministre de gérer un ministère employant 20 000 personnes. Nous ne demandons pas à un ministre de contrôler tout ce qui se passe au sein de son ministère. Mais lorsque quelque chose tourne mal, c'est le ministre qui doit assumer la responsabilité, apporter les correctifs nécessaires et expliquer la situation au Parlement. Il est le seul à pouvoir expliquer les mesures prises; c'est le lien de responsabilisation essentiel dont parlait M. Mitchell.

M. Mitchell : Honorables sénateurs, nous ne sommes pas venus vous dire que les comités parlementaires ne devraient pas soumettre les fonctionnaires et leurs agissements à un examen critique. Les comités doivent convoquer les fonctionnaires pour leur demander s'ils ont mis le ministre au courant de certaines informations importantes. Les comités doivent aussi convoquer le ministre lorsqu'une défaillance se produit pour lui demander d'expliquer ce qui se passe au sein de son ministère.

Les comités du Sénat et de la Chambre ont toute la marge de manœuvre nécessaire pour obtenir du ministre qu'il leur rende tous les comptes possibles et pour soumettre ses fonctionnaires à un interrogatoire serré, approfondi et critique afin de déterminer comment les programmes et le gouvernement sont administrés.

Le président : Il est intéressant de noter que vous parlez des comités de la Chambre des communes et du Sénat. Cet été, Peter Aucoin a rédigé un article dans lequel il essayait de déterminer ce qui a mal fonctionné et qui on devrait blâmer. Il estime que c'est à la Chambre des communes qu'il incombe vraiment de répondre étant donné qu'elle est la seule chambre légitime du Parlement, le Sénat n'étant pas élu.

Abondez-vous dans le sens de Peter Aucoin?

M. Mitchell : J'estime que c'est la Chambre des communes qui doit rendre des comptes du point de vue démocratique; les liens essentiels à l'exercice du pouvoir démocratique et à la reddition de comptes interviennent entre la Chambre et les ministres qui y siègent.

Le président : Pouvez-vous me dire ce que cela signifie?

M. Mitchell : L'organe parlementaire devant lequel les ministres sont démocratiquement responsables est la Chambre des communes.

Mr. Kroeger: Can I put it another way, senator? It is the House that vote's confidence or non-confidence in a government and can confirm a government in office or turn it out of office.

Mr. Mitchell: Maintaining that confidence is what the minister is doing by satisfying Parliament that they have been doing an adequate job.

The Senate, as a legitimate parliamentary chamber and body, has a duty and every right to question officials, ministers and parliamentary secretaries on policies and programs, as it sees fit. I believe officials, and others, should appear before you to respond to your questions.

Mr. Kroeger: When I first appeared in front of a parliamentary committee, it was the Standing Senate Committee on National Finance in 1974. I was not a deputy minister, but a Treasury Board official. Year in and year out, I appeared in front of committees and asked every kind of question.

There is a myth that officials do not have to give an account to a committee. We do it all the time and at length. There is no limit to what kinds of questions committees can ask you. I remember appearing before the House committee on Official Languages and asked why I hated French Canadians so much.

Senator Ringuette: What was your answer?

Mr. Kroeger: They can ask you anything and they do. The one limitation is that although you give an accounting before a committee the committee is unable to instruct you. It cannot instruct you, it cannot punish you because it is not the boss; the minister is your boss.

Senator Mitchell: One of the ironies of giving more power to an unelected official, the deputy minister, particularly one who is appointed by the Privy Council and ultimately responsible therefore to the Prime Minister, is that contrary to what this initiative is seen to be driven by in some people's minds, probably in opposition minds, is it actually centralizes power. It actually reduces the spread of power to a cabinet and centralizes it more and more. Often, populist initiatives end up doing that because they disburse accountability in such a profound way that the reaction to that, or the consequences of that is power is centralized. I think that is something that needs to be considered in this as well. Do you not agree?

Mr. Mitchell: Yes, I do. I think that if accountability becomes confused or diffused, the power still remains somewhere, but the accountability disappears or it is hard to track. I do not think that is good for democracy.

I perfectly agree, if ministers are clearly responsible and accountable you know where to look for answers.

M. Kroeger : Puis-je le dire autrement, monsieur le sénateur? C'est la Chambre des communes qui donne un vote de confiance ou un vote de censure au gouvernement et qui peut maintenir un gouvernement en place ou encore le déloger.

M. Mitchell : Le ministre qui démontre au Parlement qu'il a fait un bon travail maintient cette confiance.

À titre d'organe parlementaire légitime, le Sénat a le devoir et le droit d'interroger les fonctionnaires, les ministres et les secrétaires parlementaires au sujet des politiques et des programmes, comme bon lui semble. Je crois que les fonctionnaires, et d'autres, devraient comparaître devant vous pour répondre à vos questions.

M. Kroeger : Le Comité sénatorial permanent des finances nationales a été le premier comité parlementaire devant lequel j'ai comparu, en 1974. Je n'étais pas sous-ministre à cette époque, mais un fonctionnaire du Conseil du Trésor. Bon an, mal an, j'ai comparu devant des comités et on m'a posé toutes sortes de questions.

On croit que les fonctionnaires n'ont pas à rendre des comptes devant un comité. Or, nous le faisons constamment et abondamment. Les comités peuvent vous poser des questions de tout genre. Je me souviens d'avoir comparu devant le Comité permanent des langues officielles, de la Chambre des communes, et on m'a demandé pourquoi je détestais tant les Canadiens français.

Le sénateur Ringuette : Qu'avez-vous répondu?

M. Kroeger : Les comités peuvent vous demander n'importe quoi, et c'est ce qu'ils font. La seule contrainte, c'est que, même si vous rendez des comptes devant un comité, ce dernier n'est pas en mesure de vous donner des directives. Il ne peut pas vous punir parce qu'il n'est pas le patron; votre patron, c'est le ministre.

Le sénateur Mitchell : Ce qui est paradoxal lorsqu'on donne plus de pouvoirs à un fonctionnaire non élu, à un sous-ministre, en particulier à un fonctionnaire nommé par le Conseil privé et donc responsable devant le premier ministre, c'est que, contrairement à ce que pensent certaines personnes, probablement des parlementaires de l'opposition, cette initiative entraîne la centralisation des pouvoirs. Elle confine les pouvoirs au Cabinet et les centralise de plus en plus. Bien souvent, c'est ce que font les initiatives populistes parce qu'elles dispersent tellement les responsabilités qu'en retour, ou en conséquence, on centralise les pouvoirs. À mon avis, il faudrait aussi se pencher sur cet aspect. N'êtes-vous pas d'accord?

M. Mitchell : Tout à fait. Si l'obligation de rendre compte n'est pas claire ou devient diffuse, le pouvoir reste tout de même quelque part, mais l'obligation de rendre compte disparaît ou devient difficile à retracer. Je ne crois pas que ce soit une bonne chose pour la démocratie.

Je suis tout à fait d'accord pour dire que si les ministres sont clairement responsables et tenus de rendre compte, vous savez où vous devez chercher les réponses.

Senator Harb: The last time you were before this committee, you acknowledged that our Westminster system was under review to figure out whether or not it is still relevant in today's technological revolution where in a fraction of a second, you can send information from one end of the globe to the other.

Would you not think, perhaps, it is time for both wings of Parliament to sit down and have a look at the relevancy of this system?

Is it not time to discuss the fact that we have a minister appointed by a Prime Minister, who in essence has overall control in terms of how the system works, both in Parliament and outside Parliament?

Is it still relevant, or should we come up with another system where the minister is not a member of Parliament, but a person who has the time and expertise to run the department? This is how it is done in the United States. Should we follow the American model but maintain the accountability to Parliament?

Mr. Mitchell: That is a wonderful question, senator. The Americans have a fundamentally different system than our system. As you know, their ministers are picked by the President and not accountable to the House or the Senate. It can make for quite a unified administration; that is for sure. It does not do accountability much good at all. The Americans are much weaker on accountability than are we. What you get in America is perpetual politics, without enough of the democracy that to which Senator Mitchell referred.

Personally, I believe that we do not pay enough attention in Canada to the strengths of our system. There is a wonderful resiliency, there is a wonderful sort of self-correcting character to this Westminster system that we have. It balances ministerial authority with prime ministerial leadership.

There are always adjustments that can be made or might need to be made, but the fundamentals of our system are quite impressive. If you notice, the Westminster system is far more easily transplantable around the world than is the American system, which is not transplantable anywhere. I am not aware of a country that has successfully adopted something like the American system. A couple of countries in Africa have had it semi-imposed on them but it has not really worked.

The Chairman: The American system does not work that well.

Senator Harb: One can say our system is not perfect at all because with the push of a button, the Prime Minister or the whip can decide how members will vote on any given legislation. My interest is to go with the government every time because, in the end, the other ones will bring the bread to the table during an election period. I do not have a lot of flexibility as a parliamentarian to have discussions like the one we are having right now. I will toe the party line, so whether the minister is right

Le sénateur Harb : La dernière fois que vous avez comparu devant notre comité, vous avez reconnu qu'il fallait examiner notre système parlementaire pour voir s'il a toujours sa place dans le monde technologique d'aujourd'hui où, dans une fraction de seconde, vous pouvez envoyer de l'information à l'autre bout du monde.

Ne croyez-vous pas qu'il est peut-être temps que les deux chambres du Parlement examinent la pertinence de ce système?

N'est-il pas temps d'examiner le fait que nous avons un ministre nommé par un premier ministre, qui a le contrôle général sur la façon dont le système fonctionne, tant au Parlement qu'à l'extérieur du Parlement?

Le système est-il encore pertinent, ou devrions-nous adopter un autre système dans lequel le ministre n'est pas un député, mais bien une personne qui a le temps et l'expertise voulue pour diriger le ministère? C'est ce que font les États-Unis. Devrions-nous suivre le modèle américain tout en maintenant la reddition de comptes devant le Parlement?

M. Mitchell : C'est une excellente question, sénateur. Le système américain est fondamentalement différent du nôtre. Comme vous le savez, les ministres américains sont choisis par le président et ne sont pas comptables devant le Congrès ou le Sénat. Bien sûr, on peut obtenir ainsi une administration unifiée. Toutefois, la reddition de comptes n'est pas du tout assurée. À ce chapitre, les Américains sont beaucoup plus faibles que nous. Ce que vous avez aux États-Unis, c'est une politique perpétuelle, et la démocratie à laquelle le sénateur Mitchell faisait référence est déficiente.

Personnellement, je crois que nous ne portons pas suffisamment attention aux forces du système canadien. Notre système parlementaire comporte une vivacité extraordinaire, un merveilleux caractère d'autocorrection. Il assure un équilibre entre l'autorité ministérielle et le leadership du premier ministre.

Des changements peuvent toujours être apportés ou peuvent être nécessaires, mais les caractéristiques fondamentales de notre système sont plutôt impressionnantes. Vous remarquerez que le système parlementaire britannique peut être transposé partout dans le monde beaucoup plus facilement que le système américain, qui ne peut être transposé nulle part. À ma connaissance, aucun pays n'a réussi à adopter un système semblable à celui des Américains. Pareil système a été plus ou moins imposé à quelques pays d'Afrique, sans grand succès.

Le président : Le système américain ne fonctionne pas très bien.

Le sénateur Harb : On peut dire que notre système n'est pas parfait du tout, puisque le premier ministre ou le whip peut, en appuyant sur un bouton, décider combien de parlementaires vont voter sur un projet de loi quelconque. J'ai tout intérêt à me rallier du côté du gouvernement parce que, au bout du compte, les autres vont amener le pain sur la table en période électorale. En tant que parlementaire, je n'ai pas beaucoup de latitude pour tenir des discussions comme celle que nous avons maintenant. Je vais

or wrong, I will defend him because ultimately I am on a ship and if there is a hole in it we will all sink.

Where is the accountability in our system? I am sorry, but the confidence level in politicians is something like 15 per cent, which is slightly behind car salesmen and journalists. There is a problem overall and I do not know how we are going to address that problem. What do you think?

Mr. Kroeger: A member of Parliament or anyone in elected office makes a decision whether to go along with the government of the day; whether to be a rebel and take the consequences; or, whether to vote even though he or she does not think it is a great idea but for a larger purpose decides to support the government. Those are individual decisions. In making that decision, the member becomes responsible for it and has to live with it.

I am not sure that it raises problems of accountability per se, does it?

Senator Harb: Of course it does. I will not bite the hand that feeds me. I was a member of Parliament for a number of years, and I do not ever remember once voting against the government, even though I was often tempted to do so. I knew there would be consequences if I were to embarrass the government and vote against a piece of legislation that was not in the best interests of my constituents. I might be opposed to the legislation, but this is a party system and I have to toe the party line. My loyalty is to the party, not to the public who elected me, as one might think.

Mr. Mitchell: That solidarity in the House that you and others exhibited also gave us majority government, direction and results. Things were done and decisions were taken that let Canadians see what the government was doing. You did not have perpetual paralysis the way it is in some countries where there are 14 parties and nothing ever happens. There are virtues in solidarity too.

Senator Ringuette: Is there not a regularly scheduled meeting of deputy ministers?

Mr. Mitchell: There are a number of committees and a number of meetings. There is a weekly breakfast, and other committees that meet on a regular basis.

Senator Ringuette: Do they shadow the cabinet committees and cabinet?

Mr. Kroeger: In some cases.

Mr. Mitchell: Yes, in some cases. The system was more developed in the past than it is now. It used to be formally established. There would be committees of deputies for each cabinet committee. I am not sure they have it quite as rigidly set up now as it used to be 20 years ago.

Mr. Kroeger: I lived with those rigid systems 20 years ago and they did not work all that well.

suivre la ligne du parti, et peu importe que le ministre ait tort ou raison, je vais le défendre parce que je suis à bord d'un navire et que s'il y a une brèche dans la coque, nous allons tous couler.

Où est la reddition de comptes dans notre système? Excusez-moi, mais le niveau de confiance que les politiciens inspirent est d'environ 15 p. 100, ce qui est légèrement moins que les vendeurs de voiture et les journalistes. Le problème est généralisé et je ne sais pas comment nous allons le régler. Qu'en pensez-vous?

M. Kroeger : Un député ou quiconque occupe un poste d'élu doit décider s'il veut se rallier au gouvernement en place, s'il veut se rebeller et en assumer les conséquences, ou encore s'il va voter même s'il croit que ce n'est pas une bonne idée, mais qu'il décide d'appuyer le gouvernement dans un dessein plus vaste. Ce sont là des décisions personnelles. Le député devient responsable de ses décisions et doit en assumer les conséquences.

Je ne suis pas certain que cette situation pose un problème de reddition de comptes, n'est-ce pas?

Le sénateur Harb : Bien sûr que oui. Je ne vais pas mordre la main qui me nourrit. J'ai été député pendant un certain nombre d'années et je ne me rappelle pas d'avoir voté contre le gouvernement une seule fois, même si j'ai souvent été tenté de le faire. Je savais qu'il y aurait des conséquences si je mettais le gouvernement dans l'embarras et si je votais contre un projet de loi qui n'était pas dans le meilleur intérêt de mes électeurs. Je peux m'opposer au projet de loi, mais c'est un système de partis et je dois me rallier à la ligne du parti. Je suis loyal au parti, et non aux gens qui m'ont élu, comme on pourrait le croire.

M. Mitchell : Cette solidarité dont vous avez fait preuve à la Chambre, avec d'autres, nous a également donné des gouvernements majoritaires, une direction et des résultats. Des choses ont été faites et des décisions ont été prises de sorte que les Canadiens ont vu ce que le gouvernement faisait. Vous n'étiez pas constamment paralysés comme le sont certains pays où l'on trouve 14 partis qui n'aboutissent à rien. La solidarité a aussi ses avantages.

Le sénateur Ringuette : Les sous-ministres ne tiennent-ils pas régulièrement des réunions?

M. Mitchell : Il y a un certain nombre de comités et un certain nombre de réunions. Il y a un petit déjeuner hebdomadaire, et d'autres comités se réunissent régulièrement.

Le sénateur Ringuette : Surveillent-ils le Cabinet et les comités du Cabinet?

M. Kroeger : Dans certains cas.

M. Mitchell : Oui, dans certains cas. Le système était plus développé autrefois. C'était un système officiellement établi. Il y avait des comités de sous-ministres pour chaque comité du Cabinet. Je ne sais pas si le système d'aujourd'hui est aussi rigide qu'il ne l'était il y a 20 ans.

M. Kroeger : J'ai connu ce système rigide il y a 20 ans et il ne fonctionnait pas si bien.

What you normally get is if the government wanted to do something about Kyoto and air pollution or climate change, you put together a group of officials from different departments to work on this to try to work out what might be possible, and to reconcile some of the basic conflicting interests.

You do that to develop a set of proposals that you can work on with ministers and they will eventually tell us to go back and do it again or that they do not like it, or they will say that they will take it as it is. However, it is kind of ad hoc.

Usually, now, if you have a meeting of a group of deputy ministers or officials it is about a particular subject, whether it is new agricultural subsidies or the price of oil et cetera. There are not many standing committees dealing with program matters.

Senator Ringuette: In the 13 or 14 years that I have been around government, I have heard that there is a tendency by PCO to have more structured and official committees.

I do believe in the Westminster model of accountability and that ministers and cabinet are ultimately accountable in Parliament; however, I believe that since the 1960s there has been a systematic move by the bureaucracy to take control of the operating arms of government. I believe that the problem of appointing fault lies with accountability. I purposely did not say, "pointing the finger." The problem is with appointing fault to a minister rather than the system and its operation.

I say that because of my knowledge that political parties have broad-line policies and when they become part of the government they turn the policies over to the machinery of government to analyze the issues and come up with options.

I know that there are probably more regular deputy minister meetings than there full-blown cabinet meetings. I believe that deputy ministers bring issues for other deputy ministers to approve before the minister brings those issues to cabinet.

There is a certain matter of ego involved, because a deputy minister gets an option approved by his or her colleagues, yet the minister cannot get it approved by his ministerial colleagues. That dynamic is alive and well and is a major issue in our discussion on accountability. There are two sets of conflicting powers: one that exercises power and one that has to submit to power.

Mr. Kroeger: I will start by saying that it is not wise to assume that when officials meet it is to conspire against ministers.

Senator Ringuette: I did not say "conspire"; I said to agree among themselves.

Mr. Kroeger: One of the very important functions that has to be performed, probably increasingly so as government becomes more horizontal, is to have long discussions about documents to ensure that everything has been covered. The worst thing that can happen is to get into cabinet with a document and have a minister

Si le gouvernement veut faire quelque chose, par exemple, au sujet de Kyoto et la pollution atmosphérique ou le changement climatique, vous formez habituellement un groupe de fonctionnaires de divers ministères qui vont voir ce qu'il est possible de faire et qui tentent de réconcilier quelques-uns des intérêts divergents.

Vous agissez ainsi pour élaborer une série de propositions à présenter aux ministres et ces derniers vous diront peut-être de refaire votre travail parce qu'ils n'en sont pas satisfaits, ou ils diront qu'ils acceptent ces propositions. Toutefois, ce sont des groupes de travail ponctuels.

Aujourd'hui, les sous-ministres ou les fonctionnaires se réunissent pour discuter d'un sujet particulier, que ce soit les nouvelles subventions agricoles ou le prix de l'essence, et cetera. Il y a peu de comités permanents qui traitent des programmes.

Le sénateur Ringuette : Depuis les 13 ou 14 années que je côtoie le gouvernement, j'ai entendu que le BCP avait tendance à établir des comités plus structurés et officiels.

Je crois dans le modèle britannique de reddition de comptes et je crois que les ministres et le Cabinet doivent rendre des comptes au Parlement; toutefois, depuis les années 60, la bureaucratie a fait des progrès systématiques pour prendre le contrôle des commandes du gouvernement. Le problème, c'est que la reddition de comptes suppose qu'on assigne la faute. J'ai fait exprès pour ne pas dire « montrer du doigt ». Le problème, c'est que la faute est assignée à un ministre plutôt qu'au système et à son fonctionnement.

Je dis cela parce que je sais que les partis ont toute une gamme de politiques et lorsqu'ils forment le gouvernement, ils confient les politiques à la machine gouvernementale pour qu'elle analyse les enjeux et propose des options.

Je sais qu'il y a probablement plus de réunions régulières des sous-ministres qu'il y a de véritables réunions du Cabinet. Je crois que les sous-ministres soumettent des dossiers à l'approbation des autres sous-ministres avant que le ministre ne les soumette à son tour au Cabinet.

Il y a ici une question d'amour-propre, puisqu'un sous-ministre fait approuver une option par ses collègues et que le ministre ne peut la faire approuver par les autres ministres. Cette dynamique est bien vivante et occupe une place importante dans nos discussions sur la reddition de comptes. Nous sommes en présence d'un conflit : une personne exerce le pouvoir, et l'autre doit se soumettre au pouvoir.

M. Kroeger : Je dirai d'abord qu'il n'est pas juste de présumer que les fonctionnaires se réunissent pour conspirer contre les ministres.

Le sénateur Ringuette : Je n'ai pas dit qu'ils conspiraient; j'ai dit qu'ils s'entendaient entre eux.

M. Kroeger : Ce qui est très important de faire, probablement de plus en plus puisque le gouvernement a un fonctionnement plus horizontal, c'est d'avoir de longues discussions sur les documents pour garantir que tout a été prévu. La pire chose qui peut vous arriver, c'est de présenter un document au Cabinet et

say, "I never heard about this and I don not agree with it," whereupon the chair sends you out of the room, asking you to do your homework before returning.

There is more centralization of government, and successive prime ministers in the past 20 years have seen a need for a certain amount of centralization in order to make government coherent, which is very difficult to do.

If deputy ministers meeting for breakfast for an hour every Wednesday helps, which sometimes it does, then you do it. The purpose of this is to try to make government work and to try to provide support to the cabinet and not to provide ministers with precooked solutions that they have no option but to accept. I have run into enough heavy weather with ministers that I can tell you that they do not simply rubber stamp whatever you take to them.

Mr. Mitchell: In thinking of the six or seven people who have held the job of cabinet secretary since 1975, every one that I can remember has been accused of running too centralized a system. Gordon Robertson might be the last one who was not accused of running too centralized a system.

To some extent, this is always a concern for us. There is always the concern of whether the PCO has too much power, whether there is too much happening in the centre, whether the deputies have too much power. That is a perennial topic. I do not think it is markedly worse now than it was in 1984 or 1974. Much depends on the politicians and, as a citizen, I am glad of that.

By far the most important determinant of the personality, character and nature of a government is the Prime Minister who holds office. That shapes everything, and from a democratic point of view, I think that is a good thing.

The Chairman: That is our system.

Senator Ringuette: I believe there is strong partisanship in the high-ranking public employee community. Senator Harb has described the phenomenon of partisanship with members of Parliament and holding the party line, and I truly believe that the same phenomenon is apparent in the high-ranking public servants of Canada.

I recall that less than 12 months ago, a House of Commons committee received a deputy minister, an assistant deputy minister and a director of the Employment Insurance Program. They put forth an estimate of \$350 million to implement an item, when the reality was \$50 million. The minister and the House committee based their decisions on that estimate. Somebody, somewhere, other than the minister, has to be accountable for that wrongful information that both the minister and parliamentarians received.

I am in this grey area in this regard. This is our system, but behind that system, there is machinery that does not hold parliamentarians in very high regard and their role and the job we have to do. We must receive the correct information in order to make a proper judgment call. That is my little ball of fire right now.

qu'un ministre dise « Je n'ai jamais entendu parler de cela et je ne suis pas d'accord », sur quoi le président vous renvoie en vous disant de refaire votre devoir avant de revenir.

Le gouvernement est davantage centralisé, et à tour de rôle, les premiers ministres des 20 dernières années ont jugé nécessaire d'avoir une certaine centralisation pour assurer une cohérence au sein du gouvernement, ce qui est très difficile de faire.

S'il est utile que les sous-ministres déjeunent ensemble pendant une heure tous les mercredis, et c'est parfois le cas, alors qu'ils le fassent. L'objectif est d'essayer de faire fonctionner le gouvernement et d'assurer un soutien au Cabinet, et non de fournir aux ministres des solutions toutes faites qu'ils ne peuvent rejeter. J'ai vécu assez de périodes houleuses auprès de certains ministres pour vous dire qu'ils ne se contentent pas de mettre leur sceau sur tout ce que vous leur présentez.

M. Mitchell : Je pense aux six ou sept personnes qui ont occupé le poste de secrétaire du Cabinet depuis 1975 et tous ceux dont je me souviens ont été accusés de diriger un système trop centralisé. Gordon Robertson est peut-être le dernier à ne pas avoir été accusé de la sorte.

Dans une certaine mesure, cette question est toujours préoccupante pour nous. On se demande toujours si le BCP n'a pas trop de pouvoirs, si trop de choses se passent au centre, si les sous-ministres ont trop de pouvoirs. La question se pose constamment. Je ne crois pas que la situation soit bien pire maintenant qu'elle ne l'était en 1984 ou en 1974. Cela dépend beaucoup des politiciens et, en tant que citoyen, j'en suis très heureux.

Ce qui détermine le plus la personnalité, le caractère et la nature d'un gouvernement, c'est de loin le premier ministre en place. C'est lui qui façonne tout et, d'un point de vue démocratique, je crois que c'est une bonne chose.

Le président : C'est notre système.

Le sénateur Ringuette : Je crois qu'il existe une forte partisannerie chez les hauts fonctionnaires. Le sénateur Harb a décrit le phénomène de partisannerie chez les députés ainsi que le respect de la ligne de parti, et je crois vraiment que le même phénomène existe chez les hauts fonctionnaires du Canada.

Il y a moins de 12 mois, un comité de la Chambre des communes a entendu un sous-ministre, un sous-ministre adjoint et un directeur du Programme d'assurance-emploi. Ces derniers ont dit qu'on avait évalué à 350 millions de dollars le coût de la mise en œuvre d'une initiative donnée, alors qu'il en fallait 50 millions. Le ministre et le comité de la Chambre ont fondé leur décision sur cette estimation. Quelqu'un d'autre que le ministre, quelque part, doit être responsable de cette information erronée que le ministre et les parlementaires ont reçue.

Je suis dans une zone grise à cet égard. C'est notre système, mais derrière ce système, il y a une machine qui ne tient pas les parlementaires en très haute estime, ni leur rôle, ni le travail que nous devons faire. Nous devons recevoir des renseignements exacts pour prendre de bonnes décisions. C'est mon cheval de bataille à l'heure actuelle.

Mr. Mitchell: I cannot comment on the case you just described because I do not know about that particular committee appearance.

I can tell you, however, that every senior official that I know, without exception, takes appearances before committees of the House and Senate very seriously. Not to do so would be profoundly unprofessional and dangerous.

Second, to mislead a committee or to give false information to a committee is a dangerous thing to do.

Senator Harb: Would that action result in a jail penalty?

Mr. Mitchell: I suppose so. It would be so unprofessional and improper that I have never heard of an official deliberately misleading a committee. I have seen officials go before a committee and stonewall, and I did not like to see that.

The Chairman: That happens frequently. We hear, "I am sorry, I do not know anything about this."

Mr. Mitchell: I do not like that; but the idea that officials would go there and mislead a committee is staggering. May I say, though, that I think some committees do not go far enough in insisting on obtaining full and accurate information from the witnesses that come before them?

Committees could do more to insist that they get the right information, the full information; and if they do not get the right information, they should call the witnesses back.

The Chairman: That was one of your three recommendations. You recommended that committees perform sustained in-depth questioning of witnesses. You also recommend that committees have adequate staff resources. These are excellent recommendations and I would like you to elaborate on them.

Mr. Mitchell: This is something that many members of the Senate and the House have thought about in recent years. I know the current government committed itself before the last election to doing this kind of thing.

I am sure senators know this, but I think particularly on the House side, the rules of questioning in committee do not allow for sustained in-depth examination of witness in a focused way. You get a disconnected series of questions from around the table. Most officials come out of those committees relatively unscathed.

The Chairman: Looking pretty good.

Mr. Mitchell: But feeling bad, if I may say. They come out of those experiences feeling frustrated. I am sure members of committees feel frustrated but officials feel frustrated as well because they seldom feel that they have had an opportunity to really be engaged by the committee.

The Chairman: What do you recommend?

M. Mitchell : Je ne peux rien dire sur ce que vous venez de décrire, parce que je ne suis pas au courant de cette comparution devant le comité.

Je peux vous dire, toutefois, que tous les hauts fonctionnaires que je connais, sans exception, prennent très au sérieux les comparutions devant les comités de la Chambre et du Sénat. Sinon, ils feraient preuve d'un manque flagrant de professionnalisme et ce serait dangereux.

Par ailleurs, il est dangereux aussi de donner des renseignements erronés ou trompeurs à un comité.

Le sénateur Harb : Pareil comportement pourrait-il entraîner une peine d'emprisonnement?

M. Mitchell : Je présume que oui. Ce serait tellement peu professionnel et inapproprié que je n'ai jamais entendu parler d'un fonctionnaire qui aurait délibérément trompé un comité. J'ai vu des fonctionnaires se présenter devant un comité et faire de l'obstruction, et je n'ai pas aimé ce comportement.

Le président : C'est fréquent. On nous dit « Je suis désolé, je n'en sais rien ».

M. Mitchell : Je n'aime pas cela; toutefois, je suis troublé à l'idée que des fonctionnaires puissent venir ici et tromper un comité. Si vous me le permettez, je dirai toutefois que certains comités n'insistent pas assez pour obtenir des renseignements complets et précis de la part des témoins qui comparaissent devant eux.

Les comités pourraient insister davantage pour obtenir des renseignements exacts et complets, sans quoi ils devraient convoquer de nouveau les témoins.

Le président : C'est là une de vos trois recommandations. Vous avez recommandé que les comités interrogent les témoins de façon soutenue et approfondie. Vous recommandez aussi que les comités disposent d'un personnel suffisant. Ce sont d'excellentes recommandations et j'aimerais que vous en parliez davantage.

M. Mitchell : De nombreux sénateurs et députés ont réfléchi à cette question au cours des dernières années. Je sais que le gouvernement actuel s'était engagé à faire ce genre de chose avant les dernières élections.

Je suis sûr que les sénateurs le savent, mais je crois que, particulièrement du côté de la Chambre, les règles d'interrogation des témoins en comité ne permettent pas de mener un interrogatoire soutenu et fouillé. Une série de questions sans lien entre elles fusent de toutes parts autour de la table. La plupart des fonctionnaires sortent de la salle de ces comités sans grandes égratignures.

Le président : Ils s'en sortent plus ou moins indemnes.

M. Mitchell : Toutefois, ils ne se sentent pas aussi bien qu'ils en ont l'air, si je puis dire. Ils sortent de ces expériences très frustrés. Je suis sûr que les membres du comité sont frustrés, mais les fonctionnaires le sont également parce qu'ils ont rarement l'impression d'avoir eu l'occasion de vraiment échanger avec le comité.

Le président : Que recommandez-vous?

Mr. Mitchell: I recommend that committees look at their rules to see whether they can adjust them to allow for more focused questioning of witnesses. The committee members should agree on the three or four subjects that they wish to discuss with the witnesses, obviously, the committee would make those executive decisions in camera. You would decide what you want to look at, and how to use the two or three hours with the witnesses. You would decide who will ask which questions or however you want to do that, and then really zero in on the witness and do not let the witnesses stonewall you. If someone does not give a good enough answer then the next member can take up the issue and say, "I want to return to the issue, the question that was asked by my colleague and what about this?"

There is much that committees could do in terms of their own proceedings, rules and practices.

The Chairman: Can you think of a jurisdiction where they have a system like the one you have just described?

Mr. Mitchell: British committees tend to be more collegial than Canadian House committees are, although I think Canadian Senate committees are more collegial and you get more in-depth treatment of issues than Canadian House committees that are not collegial generally.

I am the biggest fan in the world of the Library of Parliament. I have said that publicly. The staff you get does a great job.

I am sure that members of all committees could do with more support. I am sure that the library would say the same thing. I am sure you could do with more money to commission research. Perhaps the parties might want to have more money for their own staff support, however you want to do that, but all with the purpose of better equipping members to do the job they want to do in committee.

The Chairman: Thank you very much.

Mr. Kroeger you comment that senior public servants are subject to disciplinary action and can be held responsible within their department.

Should such disciplinary measures become public knowledge? Should the general public know if a senior member officer of a department is being disciplined and being demoted because of some breach or problem within the department and some failure of accountability?

Mr. Kroeger: I think public humiliation is a bad idea.

The Chairman: The public wants to know about these things.

Mr. Kroeger: If officials know that they will be held up in public and denounced by the government it will make them overly cautious. They will do everything by the book to keep out of

M. Mitchell : Je recommande que les comités examinent leurs règles pour voir si elles ne pourraient pas être ajustées un peu pour permettre un interrogatoire plus serré des témoins. Les membres du comité devraient s'entendre à l'avance sur trois ou quatre sujets qu'ils souhaitent aborder avec les témoins. Manifestement, le comité prendrait ces décisions à huis clos. Il déciderait de ce qu'il souhaite examiner et de la façon de profiter des deux ou trois heures durant lesquelles les témoins sont à sa disposition. Vous pourriez décider qui va poser quelles questions, quelle que soit la formule utilisée, puis vraiment vous consacrer aux témoins et ne pas les laisser refuser de répondre ou se montrer peu coopératifs. Si quelqu'un vous donne une réponse insatisfaisante, que le membre suivant revienne sur la question, qu'il pose à nouveau la question et exige que le témoin y réponde.

Il y a beaucoup de mesures que pourraient prendre les comités à l'égard de leurs délibérations, de leurs règles et de leurs pratiques.

Le président : Pouvez-vous nous nommer une compétence où il existe un régime comme celui que vous venez de décrire?

M. Mitchell : Les comités britanniques ont tendance à être plus collégiaux que ceux de la Chambre des communes du Canada. Par contre, j'estime que les comités sénatoriaux canadiens sont plus collégiaux et qu'ils traitent et analysent beaucoup plus les questions que les comités de la Chambre du Canada qui, en règle générale, ne sont pas collégiaux.

Je suis le plus chaud partisan du monde de la Bibliothèque du Parlement. Je l'ai affirmé publiquement. Le personnel mis à votre disposition fait de l'excellent travail.

Je suis sûr que les membres de tous les comités pourraient profiter de plus de soutien, ce que confirmerait la Bibliothèque. Je suis sûr que vous pourriez profiter de plus d'argent pour commander des études de recherche. Les partis aimeraient peut-être avoir plus d'argent pour engager leur propre personnel. Quelle que soit la façon dont vous vous y prenez, l'idée centrale est de mieux équiper les membres des comités à faire le travail qu'ils souhaitent faire.

Le président : Je vous remercie beaucoup.

M. Kroeger, vous avez dit que les hauts fonctionnaires peuvent faire l'objet de mesures disciplinaires et peuvent être tenus responsables au sein de leur ministère.

Faudrait-il que de pareilles mesures disciplinaires relèvent du domaine public? Faudrait-il que le grand public soit informé qu'un haut fonctionnaire du ministère fait l'objet de mesures disciplinaires et qu'il est rétrogradé à cause d'une faute ou d'un problème survenu au sein du ministère ou pour n'avoir pas fait une reddition de comptes complète?

M. Kroeger : Je ne crois pas que l'humiliation publique soit une bonne idée.

Le président : Le public souhaite être mis au courant de ces choses.

M. Kroeger : Si les hauts fonctionnaires savent qu'ils peuvent être mis publiquement au pilori et dénoncés par le gouvernement, ils pêcheront par excès de prudence. Ils respecteront les règles à la

trouble. They will make that their sole task and that is not how we want our officials to perform. We want our officials to be imaginative, to take chances and come forward with bright ideas that might or might not interest the ministers.

In the private sector, you do not hold people up to public ridicule. The chairman of the Royal Bank of Canada would never go to an annual meeting and say, "Our profit picture would have been better if it had not been for my stupid vice-president from Latin America who made some bad moves." You do not do things like that in the private sector; you do not do it in academia and you should not do it in government because, among other things, it would have a terribly inhibiting effect on the way officials do their jobs.

Senator Day: Thank you for a fascinating evening. It has been quite interesting. We must struggle with these issues because, undoubtedly, they will be a focus of Mr. Gomery's report. As parliamentarians, we want to be ready to react to whatever might be in the recommendations that are coming down.

We spent the last hour and a half here talking about accountability and responsibility. Sometimes these terms seem to be interchangeable.

Is a responsibility an authority passed down, and accountability the responsibility to handle the responsibility given to me?

Mr. Kroeger: That is exactly right. If you are responsible for something, somebody put you in charge of it. The Prime Minister put you in charge of the Department of Agriculture as the Minister of Agriculture. I, as a deputy minister, put somebody in charge of the regional office in Winnipeg.

When someone is responsible, and placed in charge of something, then the person who gave them that authority has the right to say, "What did you do?"

Senator Day: To account back up.

Mr. Kroeger: Depending on the answer, you get promoted or you get fired. You have expressed it very simply and you are dead on. Someone confers authority, in other words, responsibility on someone, and the person who receives the authority then has to account for how it is used. That is the essence.

Senator Day: Good, I understand it well; but I noticed we were using these terms interchangeably.

Mr. Kroeger: It happens all the time.

Senator Day: I have an imperfect recollection on this occurrence, but I think there was a Minister of Defence in the U.K. who felt that he must resign. He was a very well-liked

lettre de manière à ne pas avoir d'ennui. Cela deviendra leur unique tâche, et ce n'est pas de cette façon que nous souhaitons voir agir nos hauts fonctionnaires. Nous souhaitons qu'ils fassent preuve d'imagination, qu'ils courent des risques et qu'ils proposent de bonnes idées qui intéresseront ou n'intéresseront peut-être pas les ministres.

Dans le secteur privé, on ne soumet pas les gens au ridicule public. Le président de la Banque Royale du Canada ne se présenterait jamais à l'assemblée générale annuelle pour dire aux actionnaires : « Nos profits auraient été meilleurs si ce n'était de certaines décisions prises par mon idiot de vice-président pour l'Amérique latine ». Cela ne se fait pas dans le secteur privé; cela ne se fait pas non plus dans les cercles universitaires et ne devrait pas avoir sa place au gouvernement parce qu'entre autres choses, cela nuirait terriblement à la façon dont les hauts fonctionnaires s'acquittent de leurs tâches.

Le sénateur Day : Je vous remercie de cette soirée fascinante. Ce fut fort intéressant. Nous allons devoir nous attaquer à ces questions parce que, indubitablement, il en sera question dans le rapport Gomery. En tant que parlementaires, nous souhaitons être prêts à réagir à ce qui se trouvera dans les recommandations.

Nous venons de passer la dernière heure et demie à parler d'obligation redditionnelle et de responsabilité. Parfois, ces expressions semblent interchangeables.

La responsabilité est-elle la délégation d'un pouvoir et la reddition, la responsabilité d'assumer la responsabilité confiée.

M. Kroeger : C'est tout à fait juste. Vous êtes responsable de quelque chose, mais quelqu'un vous a chargé de le faire. Le premier ministre met quelqu'un aux commandes du ministère de l'Agriculture en le nommant ministre de l'Agriculture. En tant que ministre, cette personne confie à quelqu'un la responsabilité du bureau régional de Winnipeg.

Quand une personne est responsable et qu'on lui confie une charge, la personne qui lui en a conféré le pouvoir a le droit d'exiger un compte rendu.

Le sénateur Day : C'est une reddition de comptes vers le haut.

M. Kroeger : Selon la réponse, soit que vous êtes promu, soit qu'on vous met à la porte. Vous l'avez exprimé très simplement et vous avez tout à fait raison. Quelqu'un confère des pouvoirs, en d'autres mots, une responsabilité à une autre personne, et celle à laquelle on délègue le pouvoir doit ensuite rendre compte de la façon dont elle l'a exercé. C'est essentiellement comment cela fonctionne.

Le sénateur Day : Bon, j'ai parfaitement saisi. Toutefois, j'ai remarqué que nous employons ces mots de manière interchangeable.

M. Kroeger : Constamment.

Le sénateur Day : Ma mémoire est plutôt floue quant aux détails de l'incident, mais je crois me rappeler, au Royaume-Uni, un certain ministre de la Défense qui a démissionné. C'était un

minister, but something happened which embarrassed the government and he felt he had to resign. Is that a misinterpretation of responsibility?

You said that they do not know everything that is going on and that their responsibility, when something goes wrong, is to find out what happened and correct it. He fell on his sword; why?

Mr. Kroeger: I do not know the case.

Mr. Mitchell: The case, senator, was the resignation of Lord Carrington during the Falklands War in 1982. In effect, the British government was taken by surprise by the Argentinean actions in the Falklands. Lord Carrington, who was an honourable man, decided, in his own wisdom, to resign. It was not that it was his own fault; he did not mislead anyone. He had conducted himself properly but felt that it was an error by the British defence department and military, for which he was responsible. He felt that the error was sufficiently important, because it led to a war, and he felt it was his duty to step down. He could have carried on, but he decided that it was the right thing to do. He was under no obligation to step down, although the opposition might have criticized him and whatnot. He was not in the House; he was in the House of Lords. They could have forced his resignation but, before that happened, he stepped down.

Mr. Kroeger: If I can shed a little light on this for the committee, I have a few examples that I think will help. Responsibility is unconditional; you are in charge or you are not. If you have been made responsible for something, you are in charge of it. Whether you are to blame is conditional. Whether you are to blame depends on what you did or what you failed to do in light of what you could reasonably be expected to know at the time. I will give you two examples from Canadian political history.

When Michael Wilson was Minister of Finance in the 1980s, Global Television got hold of part of one of his budgets. You probably remember the case. Mr. Wilson could not possibly have been at fault. Somebody in the department, and I do not know how, put pages of the budget into the wrong hands. There is no reason in the world why Mr. Wilson should have resigned because he had nothing to do with it.

The second example passes under the name of Tunagate. Senator Day from New Brunswick will probably remember this one. This was an example in which there was some tainted tuna at the StarKist plant. I think it was New Brunswick.

Senator Day: Yes, it was in New Brunswick.

Mr. Kroeger: The officials went to the minister and said they did not think that stuff should go out onto the public supermarket shelves. They told Mr. Fraser that the tuna would not poison

ministre très populaire, mais un incident mettant le gouvernement dans l'embarras est survenu et il a jugé bon de démissionner. Est-ce mal interpréter la responsabilité?

Vous avez dit qu'ils ne sont pas au courant de tout ce qui se passe et que leur responsabilité, quand les choses tournent mal, consiste à savoir ce qui s'est produit et à redresser la situation. Il s'est lui-même passé au fil de l'épée; pourquoi?

M. Kroeger : Je ne sais pas de quel incident vous parlez.

M. Mitchell : Le sénateur parle de la démission de lord Carrington durant la guerre des Malouines, en 1982. En effet, le gouvernement britannique a été surpris par les actes argentins aux Malouines. Lord Carrington, qui était un homme honorable, a décidé, dans sa propre sagesse, de démissionner. Ce n'était pas sa faute; il n'avait rien fait pour induire qui que ce soit en erreur. Il a fait ce qu'il fallait, mais il estimait que c'était une erreur de la part du ministère de la Défense britannique et des militaires dont il avait la responsabilité. Il estimait que l'erreur était suffisamment importante, puisqu'elle avait mené à une guerre, qu'il était de son devoir de démissionner. Il aurait pu demeurer en place, mais il a décidé que c'était ce qu'il fallait faire. Il n'était nullement obligé de démissionner, bien que l'opposition eusse pu le critiquer et je ne sais trop quoi encore. Il n'était pas député, mais bien membre de la Chambre des lords. On aurait pu l'obliger à démissionner mais, avant que cela ne se produise, il l'a fait lui-même.

M. Kroeger : Si je puis éclairer un peu la lanterne du comité à cet égard, j'ai quelques exemples à lui fournir qui pourraient être utiles. La responsabilité est inconditionnelle. Soit que vous êtes en charge, soit que vous ne l'êtes pas. Si l'on vous a confié la responsabilité de quelque chose, vous en assumez la charge. Le blâme est conditionnel. Savoir s'il faut vous blâmer ou pas dépend de ce que vous avez fait ou de ce que vous n'avez pas fait à la lumière de ce qu'on aurait pu raisonnablement s'attendre que vous sachiez à ce moment-là. Je vous en donne deux exemples tirés de l'histoire politique canadienne.

Quand Michael Wilson était ministre des Finances, durant les années 80, Global Television a mis la main sur une partie de ses documents budgétaires. Vous vous en souvenez probablement. M. Wilson n'aurait jamais pu en être blâmé. Un employé de son ministère, j'ignore comment, a remis les pages du budget dans de mauvaises mains. Il n'y a pas de raison pour laquelle M. Wilson aurait dû démissionner parce qu'il n'avait rien à voir avec l'incident.

Le deuxième exemple est ce qu'on a appelé le scandale du thon avarié. Le sénateur Day, qui vient du Nouveau-Brunswick, s'en souvient probablement. C'était le scandale du thon avarié de l'usine StarKist. Je crois que c'était au Nouveau-Brunswick.

Le sénateur Day : C'était effectivement au Nouveau-Brunswick.

M. Kroeger : Les hauts fonctionnaires ont rencontré le ministre pour lui dire qu'à leur avis, il ne faudrait pas que le thon se retrouve sur les tablettes des supermarchés. Ils ont dit à M. Fraser

anyone but to be sure, it was a good idea to keep it off the shelves. Mr. Fraser was worried about employment at the StarKist plant, and he said to release the tuna. There was a huge public row, and the minister resigned.

The difference was that Mr. Wilson could not by any stretch of the imagination be said to have done something wrong, whereas in the case of the Minister of Fisheries, it had been a decision or an intervention by that minister. It may have been a good decision or a bad decision, but the point is the minister made it and the minister took the fall. That is the difference between being responsible, being in charge, and being to blame or not to blame, depending on circumstances.

Mr. Mitchell: As a quick footnote, I think it is important to remind the committee, and members may already realize this, that even if you do make a mistake as a minister, that does not mean that you must resign.

Whether something is a resigning offence is really a matter for the judgment of the House of Commons. It is not written in a rule book, and there is no tradition that ministers who have erred or who have otherwise misbehaved have to resign.

Whether they have to resign depends on what the House of Commons is prepared to tolerate and that is a matter of political judgment.

Mr. Kroeger: There is a tradition in Britain that if something goes wrong in a department, a minister resigns. No Canadian minister has ever resigned for something that happened in his or her department that he or she had no knowledge of. If an official in the regional office in Vancouver steals money, the minister does not resign. If a program is badly managed in Ontario, the minister does not know anything about it. It has never happened in Canada, and there is this mythology that somehow a minister has to resign if his officials foul up. It does not happen.

The Chairman: I think it is a political thing. The opposition parties say, "Let us call for the resignation." They say, "Do the honourable thing." That is the context in which it so often arises in Canada. Senator Day, I did not mean to cut you off.

Senator Day: I just want to finish off this line of questioning, because we are going to the U.K. and we will be discussing these issues. Is there a different standard? Lord Carrington was not pushed out by the opposition he resigned believing it was his ministerial responsibility to do so. Are we highlighting a difference in this concept of ministerial responsibility in the U.K. versus Canada?

que le thon n'empoisonnerait probablement personne mais que, par souci de certitude, il valait mieux en interdire la mise en marché. M. Fraser, préoccupé par le sort des travailleurs de l'usine StarKist, a malgré tout autorisé la vente du thon. Il y a eu un énorme tollé public, et le ministre a démissionné.

La différence entre les deux incidents, c'est que M. Wilson n'aurait jamais pu être accusé d'avoir mal agi, alors que, dans le cas du ministre des Pêches, il s'agissait d'une décision ou d'une intervention de sa part. Que sa décision ait été bonne ou mauvaise, l'essentiel à retenir, c'est que c'est lui qui l'a prise et que c'est donc lui qui en a assumé les conséquences. Voilà la différence entre agir de manière responsable, être en charge, et être à blâmer ou pas, selon les circonstances.

M. Mitchell : Soit dit en passant, il importe de rappeler au comité, et les membres s'en sont peut-être déjà rendus compte, que, même si vous commettez une erreur en tant que ministre, cela ne signifie pas que vous devez démissionner.

La décision d'exiger la démission en raison d'une faute commise appartient en réalité à la Chambre des communes. Il n'y a rien de couché par écrit dans les règles à ce sujet, et il n'existe pas de tradition voulant que les ministres qui ont commis une erreur ou se sont mal comportés doivent démissionner.

Leur démission ou non dépend de ce que la Chambre des communes est disposée à tolérer, ce qui demeure une question de jugement politique.

M. Kroeger : En Grande-Bretagne, la tradition veut que, si quelque chose cloche dans un ministère, le ministre démissionne. Aucun ministre canadien n'a jamais démissionné pour quelque chose qui s'était produit dans son ministère sans qu'il en ait connaissance. Si un haut fonctionnaire du bureau régional de Vancouver détourne des fonds, le ministre n'est pas obligé de démissionner. Si un programme est mal géré en Ontario, le ministre en ignore tout. Cela ne s'est jamais produit au Canada. Or, il existe un mythe à la vie dure selon lequel le ministre doit démissionner si ses hauts fonctionnaires commettent des erreurs. Ce n'est tout simplement pas vrai.

Le président : Je crois que c'est un jeu politique. Les partis d'opposition réclament la démission, demandent aux ministres de se conduire en hommes ou en femmes honorables. C'est dans ce contexte que la question est si souvent soulevée au Canada. Sénateur Day, je ne voulais pas vous interrompre.

Le sénateur Day : Je tenais simplement à aller jusqu'au bout de ces questions, parce que nous devons nous rendre au Royaume-Uni et que nous en discuterons là-bas. La norme est-elle différente d'un pays à l'autre? Lord Carrington n'a pas été poussé à démissionner par l'opposition; il a démissionné parce qu'il estimait que c'était sa responsabilité ministérielle de le faire. Sommes-nous en train de mettre en valeur une différence entre la responsabilité ministérielle telle que conçue au Royaume-Uni et au Canada?

Mr. Mitchell: Senator, if I may answer that, I do not think you are seeing a difference in the concept of ministerial responsibility, but I think you may well find when you go to the U.K. that you will see a difference in political culture in Parliament from what we have here in Canada.

As far as I know, the political history and culture in the U.K. is such that committees of the House of Commons, and perhaps of the House of Lords, tend to operate in a much more non-partisan way than the Canadian House of Commons committees do.

Their committees have an ethos and history of looking rather more dispassionately at program and policy issues than do our committees of the House. That, I think, is just the way their system works. They are able, therefore, to deal differently with ministers and officials than our committees deal with ministers and officials.

It will be interesting to see what you find there, but there is definitely a difference in the political, institutional and parliamentary culture. I do not think it is a difference in the concept of ministerial responsibility.

Senator Day: That is what I was wondering. I appreciate your comments on that.

Mr. Kroeger: Canadian ministers have resigned because things went wrong. Walter Gordon resigned after he brought down his budget in Mr. Pearson's first government. The budget was all wrong and there was a terrible controversy. Mr. Gordon said, "That was my budget; here is my resignation." So it does happen in Canada, too.

Senator Day: And Mr. Clark went to the people.

Your comparison of committee work between the Senate and the House of Commons in Canada fascinates me. We do get a significant amount of comment from various witnesses on that subject.

I have always attributed the ability of the Senate to do that in-depth study to our independence and because we are not always looking at the next election and trying to score political points. Is that your observation as well?

Mr. Mitchell: Yes, sir, that is my observation.

Mr. Kroeger: Absolutely. Any of us can think of a number of Senate reports which are cited as frequently as reports of Royal Commissions, such as David Kroll's report on poverty in Canada or, much more recently, Senator Kirby's report on health care. It is a dead match. It is held up and looked at, and there is Roy Romanow's independent commission, and people treat the two equally. Unfortunately, there are not many examples of House reports of that character.

Senator Day: That is a plug for this committee and Senate committees.

M. Mitchell : Sénateur, si je puis me permettre de répondre à cette question, je ne crois pas que ce soit une différence dans le principe de la responsabilité ministérielle. Toutefois, il se peut fort bien que vous constatiez, une fois au Royaume-Uni, qu'il existe une différence dans la culture politique de ce Parlement par rapport à ce que nous avons ici, au Canada.

Que je sache, l'histoire et la culture politiques du Royaume-Uni sont telles que les comités de la Chambre des communes et, peut-être, de la Chambre des lords tendent à fonctionner de manière beaucoup plus impartiale que les comités de la Chambre des communes au Canada.

Leurs comités ont un éthos et un passé qui les portent à examiner avec plus de froideur que nos comités de la Chambre des communes les questions relatives au programme et à la politique. C'est tout simplement ainsi qu'ils fonctionnent. Ils réussissent donc à traiter autrement que nos comités les ministres et les hauts fonctionnaires.

Il sera intéressant de voir ce que vous découvrez là-bas, mais il existe nettement une différence dans la culture politique, institutionnelle et parlementaire. Par contre, je ne crois pas que le principe de la responsabilité ministérielle soit différent.

Le sénateur Day : Voilà ce que je me demandais. Je vous sais gré de ce que vous avez dit à ce sujet.

M. Kroeger : Des ministres canadiens ont remis leur démission parce que les choses ont mal tourné. Walter Gordon a démissionné après avoir déposé son budget sous le premier régime de M. Pearson. Le budget était mal fait, et il y eut une terrible controverse. M. Gordon a décidé que, puisque c'était son budget, il remettait sa démission. Donc, cela se produit également au Canada.

Le sénateur Day : Et M. Clark est allé aux urnes.

La comparaison que vous faites entre les travaux des comités du Sénat et de la Chambre des communes au Canada me fascine. Nous recevons effectivement beaucoup de commentaires de divers témoins à ce sujet.

J'ai toujours attribué la capacité qu'a le Sénat de faire une étude plus fouillée des questions à notre indépendance, au fait que nous ne sommes pas obligés de tenir compte de notre réélection et de marquer des points politiques. Est-ce également ce que vous avez observé?

M. Mitchell : Oui, monsieur, c'est ce que j'ai observé.

M. Kroeger : Tout à fait. N'importe lequel d'entre nous peut nommer plusieurs rapports du Sénat qui sont aussi fréquemment cités que les rapports des commissions royales d'enquête, comme le rapport de David Kroll sur la pauvreté au Canada ou, beaucoup plus récemment, le rapport du sénateur Kirby sur les soins de santé. La correspondance entre les deux est évidente. Le rapport est cité tout autant que celui de la commission indépendante de M. Romanow. Les deux sont traités de la même façon. Malheureusement, on ne peut pas en dire autant des rapports de la Chambre.

Le sénateur Day : Vous êtes en train de vanter notre comité et tous les comités du Sénat.

Mr. Kroeger: A historic function of the Senate and its committees is that they can perform thoughtful studies without partisanship and electoral considerations getting in the way.

Mr. Mitchell: Senator Kenny's paper on transportation security is a more recent example of great work from the Senate. There are many other examples.

Senator Day: Is there an unwritten tradition of deputy ministers and officials protecting their ministers?

Do we get the true answers when we bring in officials, or is their first obligation to their minister. Is that the reason why we do not get the full answers that we need?

Mr. Mitchell: That is a hard question.

Mr. Kroeger: That is a judgment call. You have a duty to protect your minister and you have a duty to give your minister the best possible advice. If things start to go wrong, you have a duty to take corrective action as quickly as you can. When you are in front of a parliamentary committee, you cannot mislead a committee.

Senator Ringuette: You stonewall.

Mr. Kroeger: First, you never comment on policy because that is your minister's territory. It can cause an awkward personal decision of conscience. For example, "If I say this, it will get the minister into a significant amount of trouble. Am I under an obligation to tell the committee any way or should this come out by some other way, including the minister answering questions by himself or herself in the House?"

There is no simple answer because deputy ministers and officials are there to serve their minister and how they do that can vary from situation to situation, obviously within certain limits of propriety.

Senator Day: Let me tell you why I asked that question. When we want to investigate something, we will often hear ministers say that they are too busy to appear before us so they send us an official. We should be wary of such offers because we may not get the type of answers in the same kind of detail that we might get from the minister.

Mr. Mitchell: I agree. If you recognize that officials owe a duty of professional loyalty to their minister, you will understand that they will not come before your committee and embarrass their minister. You know that and they know that. If you see that the official is semi-stonewalling you because of professional loyalty then you can say that you are not satisfied and you will have to call the minister.

M. Kroeger : Une fonction historique du Sénat et de ses comités est de faire des études réfléchies, de manière impartiale et sans considération électorale.

M. Mitchell : Le document du sénateur Kenny sur la sécurité dans les transports est un exemple plus récent de l'excellent travail fait au Sénat. Il en existe de nombreux autres.

Le sénateur Day : Existe-t-il une convention non écrite selon laquelle les sous-ministres et les hauts fonctionnaires protègent leurs ministres?

Obtenons-nous les vraies réponses quand nous faisons comparaître de hauts fonctionnaires, ou leur première obligation est-elle à l'égard de leur ministre? Est-ce la raison pour laquelle nous n'obtenons pas les réponses complètes dont nous avons besoin?

M. Mitchell : Voilà une question à laquelle il est difficile de répondre.

M. Kroeger : Il faut faire preuve de jugement. Le fonctionnaire a le devoir de protéger son ministre et de lui prodiguer les meilleurs conseils possibles. Si les choses tournent mal, il a le devoir de redresser la situation le plus rapidement possible. Quand il témoigne devant un comité parlementaire, il ne peut pas l'induire en erreur.

Le sénateur Ringuette : Il se montre peu coopératif.

M. Kroeger : Tout d'abord, il n'est jamais question qu'il fasse des commentaires sur la politique parce que c'est là la chasse gardée de son ministre. Cela pourrait lui poser un cas personnel de conscience. Par exemple, s'il dit ceci, le ministre se trouvera dans l'eau chaude. Il va se demander s'il est obligé de communiquer une certaine information au comité ou s'il ne serait pas mieux de laisser cette information filtrer autrement, notamment en laissant le ministre répondre à des questions posées à la Chambre?

Il n'y a pas de réponse simple, parce que les sous-ministres et les hauts fonctionnaires sont là pour servir leur ministre et la façon de le faire peut varier d'une situation à l'autre, manifestement en respectant certaines règles de convenances.

Le sénateur Day : Je vais vous dire pourquoi j'ai posé la question. Quand nous souhaitons étudier une question, nous entendons souvent les ministres dire qu'ils ont un emploi du temps trop chargé pour comparaître devant nous, de sorte qu'ils vont se faire remplacer par un haut fonctionnaire. Nous devrions nous méfier de pareilles offres parce que nous n'obtiendrons peut-être pas le genre de réponses aussi détaillées que nous pourrions obtenir du ministre.

M. Mitchell : J'en conviens. Si vous reconnaissez que les hauts fonctionnaires ont un devoir de loyauté professionnelle à l'égard de leur ministre, vous comprendrez qu'ils ne se présenteront pas ici pour mettre leur ministre dans l'embarras. Vous le savez et ils le savent. Si vous constatez qu'un haut fonctionnaire vous répond à moitié en raison de son devoir de loyauté professionnelle, vous pouvez à ce moment-là vous déclarer insatisfait de la réponse et convoquer le ministre.

I think committee members have a perfect right and duty to keep going; however, there is a limit as to how much information you can get from officials. We advise you to go to the politicians.

Senator Day: I just want to make a comment about which you may have a brief comment in return. I am holding up my colleague's opportunity to ask questions, but it flows from Senator Mitchell's earlier question about giving authority to lower-level officials.

About two years ago, we dealt with a bill called the Public Service Modernization Act, which we debated at length. One of the governments' major arguments was that the ministers could not possibly know all of the things that are going on in their respective departments. It is very important to delegate down to the officials to empower the officials to do various things. That is happening now. That empowerment to the deputy minister and then to the associate deputy minister level is happening now.

I am not convinced that the responsibility to account in the same way has moved down. Have you followed this delegation of power? How does that impact on the responsibilities that we have been talking about here today in terms of accountability?

Mr. Mitchell: Senator, I follow it somewhat. It is still early days for the actual implementation of the Public Service Modernization Act, as I am sure you know.

Senator Ringuette: Only 10 per cent of the act has been implemented so far.

Mr. Mitchell: Exactly. Over the next couple of years, the departments will begin to implement and give these authorities to managers below the deputy minister and ADM levels. I think that parliamentarians should follow closely to see whether the deputies have the necessary accountability mechanisms in place to track what is being done under that authority. If the parliamentarians are not satisfied with the job then they should call them in and ask them what is being done and what systems are in place. You can do all of that. You are putting them on notice that you are interested. The National Finance Committee followed this bill. You want to see that the proper accountability measures are in place within the system. I encourage you to do that. It is a very good thing to do. It will take a year or two before you have much to report back on. It is still being implemented.

The Chairman: Mr. Mitchell, you said that one of the important things we should look is to ensure that we have good staff resources. Our good staff from the Library of Parliament, upon whom you commented, has prepared a question for you two.

Je pense que les membres du comité sont parfaitement en droit et ont le devoir de continuer; cependant, il y a une limite à l'information qu'on peut obtenir de hauts fonctionnaires. Nous vous recommandons de vous adresser à des politiciens.

Le sénateur Day : J'aimerais faire une observation sur laquelle vous pourriez réagir brièvement. Je prends un peu le temps imparti à mon collègue pour poser des questions, mais la mienne découle de la question qu'a posée le sénateur Mitchell sur la délégation de pouvoirs à des fonctionnaires de niveau inférieur.

Il y a environ deux ans, nous avons examiné un projet de loi intitulé Loi sur la modernisation de la fonction publique, dont nous avons débattu en long et en large. L'un des principaux arguments du gouvernement était que les ministres ne peuvent pas savoir tout ce qui se passe dans leur ministère respectif. Il est très important de déléguer des pouvoirs à des fonctionnaires pour qu'ils puissent faire diverses choses. On le fait déjà. Il y a déjà délégation de pouvoirs au sous-ministre, puis au sous-ministre adjoint.

Je ne suis pas convaincu que la responsabilité de rendre compte a été déléguée de la même façon. Avez-vous observé cette délégation de pouvoirs? Comment se répercute-t-elle sur les responsabilités dont nous parlons ici, du point de vue de la reddition de comptes?

M. Mitchell : Sénateur, je suis un peu le phénomène. Nous n'en sommes qu'au tout début de la mise en œuvre de la Loi sur la modernisation de la fonction publique, comme vous le savez sans doute.

Le sénateur Ringuette : Seulement 10 p. 100 de la loi est mis en application jusqu'à maintenant.

M. Mitchell : Exactement. Au cours des prochaines années, les ministères commenceront à la mettre en œuvre et donneront des pouvoirs à des gestionnaires qui relèvent du sous-ministre et du SMA. Je pense que les parlementaires devraient suivre cette progression de très près pour voir si les sous-ministres ont les mécanismes de reddition de comptes nécessaires pour surveiller ce qui se fait sous leur autorité. Si les parlementaires ne sont pas satisfaits du travail effectué, ils devraient les appeler, leur demander ce qu'ils font et quels systèmes sont en place. Vous pouvez faire tout cela. Vous n'avez qu'à les aviser de votre intérêt. Le Comité des finances nationales a suivi ce projet de loi. Vous voulez vous assurer que les obligations de responsabilité adéquates sont mises en place dans le système. Je vous encourage à le faire. C'est une très bonne chose à faire. Il faudra encore un an ou deux avant que vous n'ayez à vous prononcer sur ce qui se passe. La mise en œuvre n'est pas encore terminée.

Le président : Monsieur Mitchell, vous avez dit qu'il était important que nous veillions à ce que les ressources en personnel soient suffisantes. Notre bon personnel de la Bibliothèque du Parlement, que vous avez félicité, a préparé une question pour vous deux.

The question is this: Both Mr. Kroeger and Mr. Mitchell are reluctant to endorse the British model. Could you explain to the committee your views on the accounting officer model and detail the major weaknesses of the British approach?

Second, are you aware that this arrangement has ever diminished the accountability of ministers or impeded them in the exercise of their responsibilities?

Mr. Kroeger: In the 18th century, Dr. Samuel Johnson received a manuscript from an earnest young author. He read it and sent it back saying, "Your manuscript includes ideas that are both original and good. Unfortunately, the good ideas are not original and the original ideas are not good."

When I look at the British accounting officer system, there are some elements that are not new; and the elements that are not new are not good. The elements that are not new deal with this business of whether officials give an accounting in front of parliamentary committees. Professors who write about this seem to think that deputy ministers never appear before parliamentary committees. They do it all the time.

The part of the accounting officer system which involves officials giving an accounting in front of committees is not new. It is a good idea, but it is not new. It has been happening for decades and will continue to happen.

As to the second part, which is new but not good, is where it is said that if your minister and you cannot agree, then you insist that the minister give you a written instruction and then you take it to the Auditor General, which means that you go public.

If you are talking about an action that is highly improper, possibly illegal, then after you have had your argument with the minister and the minister says, "Do it," in the Canadian system what you do is you go to the secretary to the cabinet and you say, "The Prime Minister better know about this." I cannot imagine that any deputy minister would allow the Prime Minister to be blindsided by something that a minister wanted to do that would cause huge embarrassment.

In the Canadian system, as well as in the British system, you would always alert the Prime Minister. If you want to get a written instruction from the minister, fine. It seems to me that it would be much better to deal with this inside the government, for the Prime Minister to deal with a wayward minister and sort it out, without getting on to the front page of *The Globe and Mail*.

The Public Accounts Committee of the House brought out a report that really suggested, when I read it, that every time your minister wanted to do something that was not least cost and high efficiency that you would go public. Ministers make political decisions all the time, sometimes for very good political reasons. The least cost solution is not always the solution that is in the public interest. It is quite legitimate for ministers to do this and for a deputy to say, "I am not going to go along with that. Give

La question est la suivante : monsieur Kroeger et monsieur Mitchell hésitent tous les deux à endosser le modèle britannique. Pouvez-vous donner au comité votre point de vue sur le modèle d'agent comptable et expliquer en détail les principales faiblesses du modèle britannique?

Ensuite, à votre connaissance, ce modèle aurait-il allégé l'obligation de rendre des comptes des ministres ou leur aurait-il nuï dans l'exercice de leurs responsabilités?

M. Kroeger : Au dix-huitième siècle, monsieur Samuel Johnson a reçu un manuscrit d'un jeune auteur sérieux. Il l'a lu et lui a renvoyé avec ces mots : « Votre manuscrit comprend des idées qui sont à la fois originales et bonnes. Malheureusement, les bonnes idées ne sont pas originales et les idées originales ne sont pas bonnes. »

Lorsque je regarde le système britannique de l'agent comptable, il y a quelques éléments qui ne sont pas nouveaux, et les éléments qui ne sont pas nouveaux ne sont pas bons. Les éléments qui ne sont pas nouveaux traitent de la question de savoir si les fonctionnaires rendent des comptes devant les comités parlementaires. Les professeurs qui écrivent sur le sujet semblent croire que les sous-ministres ne comparaissent jamais devant les comités parlementaires. Ils le font pourtant tout le temps.

La partie du système d'agent comptable qui dicte que les fonctionnaires rendent des comptes devant les comités n'est pas nouvelle. C'est une bonne idée, mais elle n'est pas nouvelle. Cela se fait depuis des dizaines d'années et cela va continuer.

Pour ce qui est de la deuxième partie, qui est nouvelle mais qui n'est pas bonne, si le sous-ministre n'est pas d'accord avec son ministre, il devrait insister pour que le ministre lui donne des instructions par écrit, après quoi il pourrait s'adresser à la vérificatrice générale, ce qui signifie que tout serait public.

Dans le cas d'une conduite vraiment déplacée, voire illégale, après avoir présenté son argument au ministre et reçu des instructions du ministre, dans le système canadien, il faut s'adresser au secrétaire du cabinet pour que le premier ministre tranche. Je ne peux pas concevoir qu'un sous-ministre permette que le premier ministre se fasse jouer par une volonté d'un ministre qui causerait un immense embarras.

Dans le système canadien, tout comme dans le système britannique, on avertit toujours le premier ministre. Si l'on veut obtenir des instructions écrites d'un ministre, c'est très bien. Il me semble qu'il serait bien mieux de régler tout cela à l'intérieur du gouvernement, pour que le premier ministre puisse s'occuper d'un ministre rebelle et régler le problème sans que l'affaire fasse la une du *Globe and Mail*.

Le Comité des comptes publics de la Chambre a recommandé dans un rapport, si je comprends bien, que chaque fois qu'un ministre veut faire une chose qui n'est pas au moindre coût et de la plus haute efficacité, elle soit rendue publique. Les ministres prennent tous les jours des décisions politiques, parfois pour de très bonnes raisons politiques. La solution du moindre coût n'est pas toujours la solution dans l'intérêt du public. Il est tout à fait légitime que les ministres agissent ainsi et qu'un sous-ministre

me a written instruction so that I can give it to the Auditor General." It is completely at variance with the way a minister and senior officials ought to work.

My last comment is that no other democracy in the world uses the British accounting officer system, and the British do not use it much either. It has been around since 1873. It almost never happens that a permanent secretary is given a written instruction and goes public with it. I have seen one study that said it happened 37 times since World War II.

The Chairman: We intend to ask them about that when we visit them.

Mr. Kroeger: It fascinates people, but even the British do not use this part of the system. This is the part that I said is new but not good.

The Chairman: What about the Republic of Ireland? Can you comment on the officer accounting system in Ireland?

Mr. Kroeger: I do not know the system in Ireland at all. I am sorry.

Mr. Mitchell: I am not familiar with Ireland. I am familiar with the British system from a distance. I have studied it and written about it, and I have disagreed with Professor Franks on it. I think Mr. Kroeger has put the point well.

The Chairman: Is there anything you want to add to the two questions I read from the Library of Parliament?

Mr. Kroeger: What is the second question, Mr. Chairman?

The Chairman: Are you aware that this arrangement has ever diminished the accountability of ministers or impeded them in the exercise of their responsibilities?

Mr. Kroeger: I do not think that is the problem with the accounting officer system. The problem with that system is what it does to the relationship between a minister and a deputy, and because of the difficulties that it poses for that relationship, nobody uses it, not even the British.

Mr. Mitchell: In response to your second question, Mr. Chairman, that is where Mr. Kroeger's point comes in, that it is not as different as it looks.

The Chairman: Deputies appear before parliamentary committees already, in fact.

Mr. Mitchell: Exactly. In the British model, the accounting officer's role and the relationship with the minister is not used in the way that the critics of our present system would like to use the accounting officer here as a way of clearly getting at the guilty party. The British do not use it for that at all. Their system is not very different, therefore, I would say I do not think it has diminished the authority of ministers there because it is not that much different from ours.

puisse dire : « Je ne suis pas d'accord pour faire cela. Donnez-moi des instructions écrites pour que je puisse les donner à la vérificatrice générale. » C'est totalement contraire à la façon dont un ministre et les hauts fonctionnaires devraient travailler.

Ma dernière observation est qu'aucune autre démocratie au monde n'utilise le système d'agent comptable britannique et que les Britanniques ne l'utilisent pas beaucoup non plus. Il existe depuis 1873. Il n'arrive presque jamais qu'un secrétaire permanent reçoive des instructions écrites et qu'elles soient rendues publiques. J'ai vu une étude selon laquelle cela se serait produit 37 fois depuis la Seconde Guerre mondiale.

Le président : Nous avons l'intention de leur poser des questions à ce sujet lorsque nous leur rendrons visite.

M. Kroeger : Cette idée fascine les gens, mais même les Britanniques eux-mêmes n'utilisent pas cette partie de leur système. C'est la partie dont je disais qu'elle est nouvelle mais qu'elle n'est pas bonne.

Le président : Qu'en est-il en République d'Irlande? Pouvez-vous nous parler du système d'agent comptable en Irlande?

M. Kroeger : Je ne connais pas du tout le système en Irlande. Je suis désolé.

M. Mitchell : Je ne connais pas bien l'Irlande. Je connais un peu le système britannique. Je l'ai étudié, j'ai écrit à son sujet et je suis en désaccord avec le professeur Franks. Je pense que M. Kroeger a bien expliqué pourquoi.

Le président : Voulez-vous ajouter quoi que ce soit aux deux questions de la Bibliothèque du Parlement que j'ai lues?

M. Kroeger : Quelle la deuxième question, monsieur le président?

Le président : À votre avis, ce modèle aurait-il allégé l'obligation de rendre des comptes des ministres ou leur aurait-il nuï dans l'exercice de leurs responsabilités?

M. Kroeger : Je ne pense pas que ce soit le problème du système d'agent comptable. Le problème de ce système est plutôt le tort qu'il cause à la relation entre le ministre et le sous-ministre, et en raison des difficultés qu'il pose pour cette relation, personne ne l'utilise, pas même les Britanniques.

M. Mitchell : En réponse à votre deuxième question, monsieur le président, c'est là où entre en ligne de compte l'argument de M. Kroeger, que ce n'est pas si différent que ce qu'il semble.

Le président : En fait, les sous-ministres comparaissent déjà devant les comités parlementaires.

M. Mitchell : Exactement. Dans le modèle britannique, le rôle de l'agent comptable et la relation qu'il entretient avec le ministre ne s'appliquent pas de la façon dont les gens qui critiquent notre régime actuel aimeraient utiliser l'agent comptable ici pour trouver un coupable. Les Britanniques ne l'utilisent pas du tout à cette fin. Leur système n'est pas très différent du nôtre et par conséquent, je doute qu'il n'altère le pouvoir des ministres là-bas, parce qu'il n'est pas très différent du nôtre.

Senator Downe: We have heard a strong defence of the status quo, and I want to thank the witnesses for giving up their time. They have raised a lot of points that we can follow up with other witnesses who will support the accounting system.

The two of you are old Ottawa hands. Do you know or can you give us some context to the Lambert Royal Commission and it recommended that we adopt this system.

Mr. Kroeger: I may have misunderstood Lambert. The House committee said that I did misunderstand Lambert in the version that I gave when I appeared before them.

I thought Lambert actually said that deputy ministers should be accountable not before parliamentary committees but to parliamentary committees. There is a huge difference. In the first instance, you explain what happened; in the second one, they can instruct you.

I am not confident enough in my knowledge of the Lambert report.

I want to say one other thing, which is that to be accused of defending the status quo automatically puts you on the wrong side. In response, when some people raise questions about what is wrong with the present accountability system, I usually say, "What would you change? Should ministers not be accountable to Parliament?" "Do you want parliamentary committees to be able to instruct deputy ministers so that the minister is not the boss any more?" You work your way through the status quo, and by the time the various possible changes have been explored, often you do not find that many departures from what people have been doing for quite a few decades.

I say that in a kind of a sympathetic way because many things about the way government works are unsatisfactory and leave the public frustrated. Second, accountability and responsibility are complicated subjects. Again, I sympathize with parliamentarians and members of the public who think we have to be able to do this better. It is interesting that when you come to the specifics it is rather hard to find what you do that is markedly different from what we do now.

Mr. Mitchell: Senator Downe, I hope I have not left the wrong impression. I am certainly not defending a status quo in which ministers deny responsibility for things for which they are responsible. I am not endorsing a status quo in which officials stonewall committees. I am not endorsing a status quo in which committees seem to accept that because nobody will fess up, nobody is accountable or responsible. I do not believe any of that. If that what is we are witnessing today, I am as big a critic of that as anybody in Canada.

I am arguing for a reaffirmation, a reinforcement and a clear understanding of the fundamental principle of ministerial accountability that underpins our system of government. That is what I am advocating.

Le sénateur Downe : Nous avons entendu un vif plaidoyer en faveur du statu quo, et je tiens à remercier les témoins qui ont cédé leur temps. Ils ont soulevé beaucoup d'éléments dont nous pourrions reparler avec les autres témoins qui appuieront ce système de reddition de comptes.

Vous êtes tous les deux de la vieille garde d'Ottawa. Connaissez-vous et pouvez-vous nous exposer le contexte de la Commission royale Lambert, qui avait recommandé que nous adoptions ce système.

M. Kroeger : J'ai peut-être mal compris Lambert. Le comité de la Chambre a dit que j'avais mal compris Lambert selon la version que j'ai donnée lorsque j'ai comparu devant lui.

Je pensais que Lambert avait dit que les sous-ministres devraient rendre des comptes non pas devant les comités parlementaires mais aux comités parlementaires. Il y a une différence énorme. Dans le premier cas, on explique ce qui s'est passé; dans le deuxième, le comité peut donner des consignes.

Je ne juge pas mes connaissances sur le rapport Lambert assez solides.

Je tiens à dire autre chose, soit que le fait d'être accusé de défendre le statu quo nous range automatiquement du mauvais côté. Lorsque les gens posent des questions sur ce qui se cloche dans le système de reddition de comptes actuel, je leur réponds habituellement : « Que changeriez-vous? Les ministres ne devraient-ils pas rendre des comptes au Parlement? » « Voulez-vous que les comités parlementaires puissent donner des consignes aux sous-ministres, de sorte que le ministre ne soit plus le patron? » On a beau examiner le statu quo, une fois qu'on a étudié les divers changements possibles, on se rend compte bien souvent qu'il n'y a pas beaucoup de solutions de rechange à ce qu'on fait depuis des dizaines d'années.

Je le dis avec une bonne dose de sympathie, parce qu'il y a beaucoup de choses dans le fonctionnement du gouvernement qui sont insatisfaisantes et qui frustrant le public. De plus, la reddition de comptes et la responsabilité sont des sujets compliqués. Encore une fois, je sympathise avec les parlementaires et les membres du public qui pensent que nous devons être en mesure de faire mieux. Il est intéressant de constater que lorsqu'on étudie tous les détails de ce modèle, il est plutôt difficile de trouver des différences marquées entre ce modèle et ce que nous faisons en ce moment.

M. Mitchell : Sénateur Downe, j'espère ne pas avoir laissé une mauvaise impression. Je ne défends certainement pas un statu quo où les ministres rejettent la responsabilité des choses dont ils sont responsables. Je n'endors pas un statu quo où les hauts fonctionnaires mettent des bâtons dans les roues des comités. Je n'endors pas un statu quo où les comités semblent accepter que parce que personne ne reconnaît le problème, personne n'en est responsable ni n'a de comptes à rendre. Je n'en crois rien. Si c'est ce dont nous sommes témoins aujourd'hui, je suis plutôt critique de ce système, comme n'importe qui au Canada.

Je réclame une réaffirmation, un renforcement et une compréhension claire du principe fondamental de la responsabilité ministérielle sous-jacente à notre système de gouvernement. C'est ce que je souhaite.

Senator Downe: I used the words "status quo" in the context of the Westminster system that we inherited. It seems to me it is a bit of a problem that we inherited it 138 years ago when we formed Canada, but the people we inherited it from have changed and adapted it. The Lambert commission recommended 24 years ago that we do the same, and it was in that context that I was referring to the status quo.

Mr. Mitchell: With respect to Lambert, if it turns out that what Lambert meant, or is now understood to mean, is that deputies should be accountable for some things for which ministers are not accountable any more, then I think Lambert was making a big mistake. I must tell you that you will find it very frustrating then because you will find ministers saying, "It is not my responsibility."

The Chairman: They are saying that now.

Mr. Mitchell: Parliamentarians will be there saying, "Who can we hold accountable, then?"

The Chairman: That is exactly the Gomery dilemma.

Mr. Mitchell: That is not a good idea, however, you are the parliamentarians and I am not.

Mr. Kroeger: To add to that, the right people to identify specific changes to the system are not the likes of us. It is parliamentarians, namely, yourselves and members of the House. If you do not like the way the system of ministerial responsibility works now, devise a new one.

I am worried about academics and others that dream up new systems that would subvert the authority that you as parliamentarians currently have.

Senator Mitchell: One of the important distinctions that you draw between a minister saying, under the Lambert structure, "It is not my responsibility," is that, in fact, it would not be their responsibility. Under this structure, they can say that it is not their responsibility, but, in fact, it is. Is that not true?

Mr. Kroeger: Exactly.

Senator Mitchell: That is a fundamental distinction. Ministers can say whatever they want whenever they want. They are either right or wrong, and that is what the committee would be there to hold them to and, ultimately, Parliament.

The parliamentary system has taken a few hits tonight, all the way, from "the wheels have fallen off" to "it is not working."

The parliamentary system, if I am not mistaken, is the most successful form of government on the face of the earth. It has lasted for hundreds of years. There is not another system of government that has lasted as long. That is not because it is stuck, but because it has evolved and we can see it has evolved tremendously since we inherited it from Britain. Is that not true?

The Chairman: Churchill said that.

Le sénateur Downe : J'utilisais les mots « statu quo » dans le contexte du système de Westminster dont nous avons hérité. Il me semble un peu problématique que nous en ayons hérité il y a 138 ans, lorsque nous avons créé le Canada, mais que les gens dont nous en avons hérité l'aient changé et adapté depuis. La Commission Lambert recommandait il y a 24 ans que nous en fassions autant, et c'est dans ce contexte que je parlais du statu quo.

M. Mitchell : Au sujet de Lambert, s'il s'avère que ce que Lambert voulait dire ou que la façon dont il est compris aujourd'hui, c'est que les sous-ministres devraient avoir l'obligation redditionnelle de certaines choses pour lesquelles les ministres ne sont plus responsables, alors je pense que Lambert a fait une grave erreur. Je peux vous garantir que vous allez trouver la situation très frustrante, parce qu'il y aura des ministres qui vont vous dire que ce n'est pas leur responsabilité.

Le président : Ils le disent déjà.

M. Mitchell : Les parlementaires se demanderont qui ils pourront tenir responsable.

Le président : C'est exactement le dilemme du juge Gomery.

M. Mitchell : Ce n'est pas une bonne idée, mais c'est vous qui êtes des parlementaires, pas moi.

M. Kroeger : De plus, nous ne sommes pas les bonnes personnes pour proposer des modifications particulières au système. C'est aux parlementaires, soit à vous-même et aux députés de le faire. Si vous n'aimez pas la façon dont le système de responsabilité ministérielle fonctionne en ce moment, créez-en un nouveau.

Je m'inquiète des universitaires et des autres qui rêvent d'un nouveau système qui renverserait les pouvoirs que vous avez en tant que parlementaires.

Le sénateur Mitchell : L'une des distinctions importantes entre le système actuel et la structure proposée par Lambert, c'est que lorsqu'un ministre dirait « ce n'est pas de ma responsabilité » ce ne serait effectivement pas de sa responsabilité. Dans notre structure, ils peuvent bien dire que ce n'est pas de leur responsabilité, mais ce l'est, en fait, n'est-ce pas?

M. Kroeger : Exactement.

Le sénateur Mitchell : C'est une distinction fondamentale. Les ministres peuvent dire tout ce qu'ils veulent quand ils le veulent, à tort ou à raison. Le comité et ultimement le Parlement sont justement là pour les en tenir responsables.

Nous sommes passés, ce soir, de la perspective que le système parlementaire ne tenait pas la route à celle qu'il ne fonctionne pas.

Le système parlementaire, si je ne me trompe pas, est la forme de gouvernement la plus efficace sur terre. Elle dure depuis des centaines d'années. Il n'y a aucun autre système de gouvernement qui n'a duré si longtemps. Ce n'est pas parce qu'il est fixe, mais parce qu'il évolue et que nous pouvons voir qu'il a évolué énormément depuis que nous en avons hérité de la Grande-Bretagne. N'est-ce pas?

Le président : C'est ce que Churchill disait.

Senator Mitchell: Then he was right, and I agree with him. Was he a Liberal when he said that? He had moments of lucidity.

I want to clarify one point. On the one hand, you are saying it is the Westminster model of ministerial accountability that you like. I happen to like it. On the other hand, it is the Westminster model that has spawned this accounting officer. You are saying, though, that the ministerial responsibility part is right and the accounting officer part they got wrong.

Mr. Mitchell: I would not say that, Senator Mitchell. They have evolved the accounting officer concept and it works for them and, as Mr. Kroeger was saying, it is not very much different from what we have.

We would say to the critics of our current system in Canada, who promote adopting a rather strong and highly impractical version of this accounting officer model, that that makes no sense. We are not saying that the British system does not work. In fact, I have a lot of admiration for it. However, if you look at it closely, you will find that it is similar to what we have here. What is the difference?

Senator Mitchell: There are several potential consequences of allocating more and more power to public servants. First, it "Americanizes" the system. Second, a comment was made about the problem with party discipline and political parties. I think political parties are an essential feature of parliamentary democracy and one of the reasons it has worked so well. At the same time, to take away from that is to Americanize even further.

We can look at the American system of accountability and see anecdotal evidence. We can compare Lord Carrington who quit over a war to the U.S. who went to war in Iraq for false reasons; no one has been held accountable for that action. Is that not true?

Mr. Kroeger: Their system of accountability is different. Congress cannot vote an administration out of office. They can criticize and call them before committees, but they cannot lay a glove on them.

Mr. Mitchell: Their accountability is electoral.

Senator Mitchell: So is ours.

Senator Day: There is not a confidence issue there.

The Chairman: We have come to the end of this session of the committee. We have had an excellent exchange. On behalf of the entire committee, I would like to say that we have been honoured to have you two gentlemen present to us. You have a lot of experience and knowledge. You have answered our questions directly, and this will help us in our deliberations.

The committee adjourned.

Le sénateur Mitchell : Alors il avait raison, et je suis d'accord avec lui. Était-il libéral lorsqu'il l'a dit? Il avait des moments de lucidité.

Je tiens à clarifier une chose. D'une part, vous dites aimer le modèle de responsabilité ministérielle de Westminster. Je l'aime aussi. D'autre part, c'est le modèle de Westminster qui a engendré celui de l'agent comptable. Vous dites toutefois que l'aspect de la responsabilité ministérielle est bon, mais pas celui de l'agent comptable.

M. Mitchell : Ce n'est pas ce que je dirais, sénateur Mitchell. Leur concept d'agent comptable évolue et fonctionne pour eux, mais comme M. Kroeger le disait, il ne diffère pas beaucoup de ce que nous avons.

Nous dirions à ceux qui critiquent le système actuel du Canada et qui favorisent l'adoption d'une version plutôt sévère et très peu réalisable de ce modèle d'agent comptable que cela n'a aucun sens. Nous ne disons pas que le système britannique ne fonctionne pas. En fait, je l'admire beaucoup. Cependant, si on l'examine attentivement, on se rend compte qu'il est similaire au nôtre. Quelle est la différence?

Le sénateur Mitchell : Il y a plusieurs conséquences potentielles à l'allocation de plus en plus de pouvoirs aux fonctionnaires. D'abord, elle « américanise » le système. Ensuite, on a mentionné le problème de la discipline de parti et des partis politiques. Je pense que les partis politiques sont un aspect essentiel de la démocratie parlementaire et l'une des raisons pour lesquelles elle fonctionne si bien. En même temps, si nous nous en éloignons, nous américaniserions encore davantage notre système.

Il nous suffit d'étudier le système de responsabilité américain pour constater l'évidence. Nous pouvons comparer Lord Carrington, qui a démissionné en raison d'une guerre, aux États-Unis, qui sont allés en guerre en Irak pour de mauvaises raisons; personne n'a été tenu responsable de cette décision, n'est-ce pas?

M. Kroeger : Leur système de responsabilité est différent. Le Congrès ne peut pas décider par vote de démettre une administration. Il peut la critiquer et la faire comparaître devant des comités, mais il ne peut pas lever le petit doigt sur elle.

M. Mitchell : C'est en période électorale qu'ils doivent rendre des comptes.

Le sénateur Mitchell : Comme ici.

Le sénateur Day : Ce n'est pas une question de confiance là-bas.

Le président : Cela vient conclure cette séance de comité. Nous avons eu un excellent échange. Au nom de tout le comité, j'aimerais vous dire que ce fut un honneur de vous recevoir tous les deux et d'entendre vos exposés. Vous avez beaucoup d'expérience et de connaissances. Vous avez répondu à nos questions directement, et cela va nous aider dans nos délibérations.

La séance est levée.

OTTAWA, Tuesday, October 18, 2005

The Standing Senate Committee on National Finance met this day at 9:35 a.m. to examine the Main Estimates laid before Parliament for the fiscal year ending March 31, 2006.

Senator Joseph A. Day (*Deputy Chairman*) in the chair.

[English]

The Deputy Chairman: Honourable senators, I call this forty-second meeting of the Standing Senate Committee on National Finance to order. The committee's field of interest is government spending, either directly through the estimates or indirectly through bills.

[Translation]

On Monday, March 7, 2005, our committee was given the mandate to review, for the purpose of tabling a report, projected spending for the main estimates for the fiscal year ending on March 31, 2006.

[English]

This is our tenth meeting since March 9, 2005 on this particular mandate to study the Main Estimates. We have been examining government spending in the context of greater accountability and transparency. At the core of Canada's parliamentary system is the constitutional convention and practice of ministerial accountability. Ministers of the Crown are responsible and accountable to Parliament collectively as part of cabinet and individually as ministers in charge of a department. This convention arises out of the principle that only elected officials, and not the public servants who assist them, should be held accountable for the functioning of government.

To discuss these and other issues, we welcome today Professor Peter Aucoin, who is one of Canada's most respected political scientists. He received his university education in Halifax at Saint Mary's, followed by a master's degree at Dalhousie University. He then moved on to Queen's University in Kingston, Ontario, to earn his Ph.D. A native of Halifax, Professor Aucoin has taught in the Department of Political Science at Dalhousie University since 1970. He was Chair of the department from 1992-95 and served as Director of the School of Public Administration from 1985-90. Currently he is the Eric Dennis Memorial Professor of Government and Political Science and Professor of Public Administration at Dalhousie University in Halifax.

Professor Aucoin is also a senior fellow of the Canada School of Public Service and a member of the academic advisory council of the Secretary of the Treasury Board. He has served in an advisory and research capacity to three levels of government in Canada. Most recently, he was a member of the Clerk of the Privy Council's External Advisory Group on the modernization of human resource management.

OTTAWA, le mardi 18 octobre 2005

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui à 9 h 35 pour examiner le Budget principal des dépenses déposé au Parlement pour l'exercice se terminant le 31 mars 2006.

Le sénateur Joseph A. Day (*vice-président*) occupe le fauteuil.

[Traduction]

Le vice-président : Honorables sénateurs, je déclare ouverte la 42^e réunion du Comité sénatorial permanent des finances nationales. Le comité a pour mandat d'examiner les dépenses effectuées par le gouvernement, soit directement en vertu du budget, soit indirectement en vertu des lois.

[Français]

Le lundi 7 mars 2005, notre comité a été autorisé à étudier, afin d'en faire rapport, les dépenses projetées dans le budget principal des dépenses pour l'exercice se terminant le 31 mars 2006.

[Traduction]

Il s'agit de notre dixième réunion depuis le 9 mars 2005 consacrée à l'examen du Budget principal des dépenses. Nous examinons les dépenses du gouvernement sous l'angle d'une plus grande reddition de comptes et d'une meilleure transparence. Le régime parlementaire canadien repose sur la convention et la pratique constitutionnelles de l'obligation ministérielle de rendre des comptes. Les ministres fédéraux sont responsables devant le Parlement et doivent lui rendre des comptes, collectivement à titre de membres du cabinet et individuellement à titre de ministres. Cette convention émane du principe démocratique selon lequel seuls les représentants élus, et non les fonctionnaires qui les assistent, doivent être tenus responsables du fonctionnement du gouvernement.

Pour discuter de ces questions et d'autres, nous accueillons aujourd'hui le professeur Peter Aucoin, l'un des politologues les plus respectés du Canada. Il a fait ses études à Halifax à l'Université Saint Mary's et obtenu une maîtrise à l'Université Dalhousie. Il a ensuite obtenu son doctorat de l'Université Queens à Kingston en Ontario. Originaire de Halifax, le professeur Aucoin enseigne au département des sciences politiques de l'Université Dalhousie depuis 1970. Il a été président du département de 1992 à 1995 et directeur de l'École d'administration publique de 1985 à 1990. Il est actuellement professeur titulaire de la chaire Eric Dennis, professeur en gouvernement et en science politique et professeur en administration publique à l'Université Dalhousie à Halifax.

Le professeur Aucoin est également senior fellow de l'école de la fonction publique du Canada et siège au conseil consultatif d'universitaires auprès du secrétariat du Conseil du Trésor. Il a aussi servi les trois paliers de gouvernement en qualité de conseiller et de chercheur. Tout dernièrement, il faisait partie du groupe consultatif externe du greffier du Conseil privé sur la modernisation de la gestion des ressources humaines dans la fonction publique.

Professor Aucoin has authored or co-authored of more than one dozen books and monographs, 60 articles and book chapters, and 30 conference papers. His most recent works include *Modernizing Government Accountability: A Framework for Reform*, published by the Canada School of Public Service, and co-authored by Mark Jarvis.

Before turning to Professor Aucoin, I welcome senators present today: Senator Ringuette, from New Brunswick; Senator Ferretti Barth, from Quebec; Senator Mitchell, from Alberta.

[Translation]

From Nova Scotia, Senator Comeau.

[English]

Senator Murray, from Ontario; and Senator Harb, from Ontario. I am Senator Joseph Day, from New Brunswick, and I am Deputy Chairman of the committee. Although not here today, Senator Oliver, from Nova Scotia, is the Chairman of the committee.

Professor Aucoin, please proceed.

Peter Aucoin, Professor, Department of Political Science and School of Public Administration, Dalhousie University, as an individual: Good morning. I have prepared a brief outline of my comments to present today.

Thank you for this invitation to appear before the committee on such an important topic. I will speak to five subjects: the basic principles of ministerial responsibility within our system of public accountability; why the system is complex rather than simple; the confusions and conundrums about the notion of ministerial responsibility; the issue of deputy minister accountability; and why deputy ministerial accountability is an important subject.

The constitutional convention of ministerial responsibility is one that ought not to be confused with our system of responsible government, even though it is tied in with it.

The convention is that ministers head departments for the purposes of administering public business. That means ministers have the authority and responsibility, which seems straightforward.

The use of the ministerial department goes back to the first part of the 19th century Britain, when boards of ministers headed up the great departments of state. In fact, the only remnant of that system that comes to mind in the Westminster system is the Treasury Board of Canada, which is a board of ministers with statutory authority and the power to act. None of the other Westminster systems retains anything like a board in that capacity. Everywhere else an individual minister is responsible. For example, in Britain the powers invested in the Treasury Board

Le professeur Aucoin est l'auteur ou le coauteur de plus d'une dizaine d'ouvrages et de monographies, d'une soixantaine d'articles et de chapitres d'ouvrage et d'une trentaine de documents de conférence. Un de ses ouvrages les plus récents s'intitule *Moderniser l'obligation de rendre compte du gouvernement : un cadre de réforme*, publié par l'école de la fonction publique du Canada et rédigé en collaboration avec Mark Jarvis.

Avant de donner la parole au professeur Aucoin, je souhaite la bienvenue aux sénateurs qui sont ici aujourd'hui : le sénateur Ringuette, du Nouveau-Brunswick; le sénateur Ferretti Barth, du Québec; le sénateur Mitchell, de l'Alberta.

[Français]

De la Nouvelle-Écosse, le sénateur Comeau.

[Traduction]

Le sénateur Murray, de l'Ontario; le sénateur Harb de l'Ontario. Je suis le sénateur Joseph Day du Nouveau-Brunswick et je suis le vice-président du comité. Il n'est pas parmi nous aujourd'hui, mais c'est le sénateur Oliver de la Nouvelle-Écosse qui est le président du comité.

Professeur Aucoin, je vous cède la parole.

Peter Aucoin, professeur, Département des Sciences politiques et l'école de l'administration publique, Université Dalhousie, témoignage à titre personnel : Bonjour. J'ai préparé un canevas de mon allocution d'aujourd'hui.

Je vous remercie de m'avoir invité à comparaître devant le comité pour débattre d'une question aussi importante. J'aborderai cinq points. Les grands principes de la responsabilité ministérielle dans notre régime de reddition de comptes publics; pourquoi le système est complexe au lieu d'être simple; les confusions et les mystères de la responsabilité ministérielle; la question de l'obligation redditionnelle des sous-ministres; et pourquoi l'obligation redditionnelle des sous-ministres est une question importante.

Il ne faut pas confondre la convention constitutionnelle de la responsabilité ministérielle et le régime de gouvernement responsable, même si les deux sont liés.

La convention veut que les ministres soient placés à la tête des ministères pour administrer les affaires publiques. Cela signifie que les ministres ont le pouvoir et la responsabilité, ce qui semble simple.

Le recours à un ministère remonte à la première partie du XIX^e siècle, en Grande-Bretagne, lorsque les conseils des ministres dirigeaient les grands ministères d'État. De fait, le seul vestige de ce système qui me vienne à l'esprit dans le régime de Westminster est le Conseil du Trésor du Canada, qui constitue un conseil de ministres investi de pouvoirs conférés par la loi et de l'autorité d'agir. Aucun des autres régimes de Westminster n'a conservé de conseils de ce genre jouant ce rôle. Partout ailleurs c'est un ministre qui est la personne responsable. Par exemple, en

are largely vested in the minister of the treasury. In Australia they are vested in the minister of the treasury and in the minister of the department of finance and administration.

The issue of individual ministerial responsibility as a minister is actually the executive and, therefore, must account to Parliament. In the Canadian context, this means that ministerial authority and responsibility derive from parliamentary statutes, including appropriation.

It is important to note that in the Canadian context, we have placed many things into parliamentary statutes that are done under the Royal Prerogative, as they are in Britain. For example, Canadian departments are established by statute but in Britain everything is done by Royal Prerogative. That has important implications for the concept of an accounting officer that I will speak to later. Ministers are responsible, accountable, to both the House of Commons and the Senate for the exercise of their authority in the discharge of their responsibilities. The authority comes from Parliament and the account is back to Parliament. The authority is not from the Crown alone.

Ministers must account to Parliament, meaning they must explain and answer but, as required, they must justify and defend what they have done in terms of their actions and decisions. I make that point because many people will come before you and say that giving an account is simply reporting. However, that is only one half of the equation and simply explaining or answering is also only one half of the first part of the equation because there is the requirement to justify and defend what has been done.

The second half of accountability is that ministers are held to account by Parliament. They are subject to scrutiny and questions, and then Parliament passes judgment. It can issue sanctions but it cannot discipline, as I will point out later. Parliament can comment on what people have done and, as we have seen most recently, it can have a huge impact on reputation.

Parliament can name, blame and shame a minister but it cannot dismiss a minister or instruct a minister. Some of you might hear that accountability is not about blaming, and that can be put in terms of one ought not to think of the accountability process as a negative thing but blaming exists. When someone has done something that they should not have done and cannot defend the action, then he or she needs to be named and blamed. Naming, blaming and shaming may be a pejorative way of putting it but it is an essential part of the accountability process; and several people have tried to suggest that it is not.

Parliament cannot dismiss a minister, force a minister to resign or instruct a minister. A prime minister decides when a minister is to be dismissed or resigned. Parliament can put great pressure on a prime minister and a prime minister can suggest that a minister resign rather than be dismissed.

The question of resignation does not rest with Parliament, and it never has rested with Parliament. The only time it rested with Parliament was when Parliament used the impeachment process.

Grande-Bretagne, les pouvoirs conférés au Conseil du Trésor sont en grande partie entre les mains du ministre responsable du Trésor. En Australie, ils sont confiés au ministre responsable du Trésor et au ministre des Finances et de l'Administration.

La question de la responsabilité individuelle ministérielle en qualité de ministre est en fait l'exécutif et, celui-ci doit rendre des comptes au Parlement. Dans le contexte canadien, cela signifie que le pouvoir et la responsabilité ministérielle découlent des lois, y compris des affectations budgétaires.

Il faut signaler que le Canada a incorporé dans les lois quantité de mesures qui se prennent en vertu de la prérogative royale, comme cela se fait en Grande-Bretagne. Par exemple, au Canada, les ministères sont créés au moyen d'une loi tandis qu'en Grande-Bretagne ils le sont en vertu de la prérogative royale. Cela a des répercussions importantes sur la notion d'un agent comptable, dont je vais parler dans un instant. Les ministres sont responsables, comptables, tant à la Chambre des communes qu'au Sénat pour ce qui est de l'exercice de leur pouvoir dans l'exercice de leurs fonctions. Le pouvoir émane du Parlement et c'est au Parlement que les comptes sont rendus. Le pouvoir ne provient pas exclusivement de la Couronne.

Les ministres doivent rendre des comptes au Parlement, ce qui signifie qu'ils doivent répondre et expliquer mais aussi au besoin justifier et défendre leurs actes et leurs décisions. Je le précise parce que beaucoup de gens viendront vous dire que rendre des comptes ce n'est que donner un compte rendu. Ce n'est toutefois que la moitié de l'équation et se contenter d'expliquer ou de répondre n'est également que la moitié de l'équation car il faut également justifier et défendre ce qui a été fait.

L'autre moitié de l'obligation de rendre compte c'est que le Parlement exige des comptes. Les ministres sont interrogés et c'est le Parlement qui juge. Il peut prendre une sanction mais il ne peut pas punir, comme je l'expliquerai tout à l'heure. Le Parlement peut se prononcer sur les actes commis et, comme on l'a vu tout récemment, les conséquences pour la réputation peuvent être immenses.

Le Parlement peut citer le nom d'un ministre ou le blâmer mais il ne peut pas le démettre ou lui donner des instructions. Certains vous diront que l'obligation redditionnelle ne signifie pas blâmer; autrement dit, ce n'est pas forcément quelque chose de négatif. Il reste néanmoins que le blâme existe. Quand quelqu'un a fait quelque chose qu'il n'aurait pas dû faire, et ne peut pas justifier son acte, son nom doit être mentionné et il doit être blâmé, ce qui est peut-être une façon péjorative de formuler la chose, mais c'est un élément essentiel de la reddition de comptes. Or, plusieurs personnes ont laissé entendre que ce n'est pas le cas.

Le Parlement ne peut pas démettre un ministre, le forcer à démissionner ou lui donner des ordres. C'est le premier ministre qui décide quand un ministre doit être démis ou doit démissionner. Le Parlement peut exercer des pressions très fortes sur un premier ministre et un premier ministre peut suggérer à un ministre de démissionner au lieu d'être congédié.

La question de la démission n'appartient pas au Parlement et ne lui a jamais appartenu. La seule fois où elle a appartenu au Parlement, c'est lorsque le Parlement a enclenché la procédure de

With the development of responsible government in the British constitutional system of Westminster government the impeachment process went. It still exists but is defunct. Of course, the Americans picked it up. We do not use it because we use the system of responsible government, whereby the whole government has to be defeated.

It follows naturally that when something has to be done, the minister or the government fixes it or decides to take action, if any. Parliament does not issue the instruction. Those are the basic principles, although there are some exceptions that I will speak to later.

The system, which has two components, is not simple. The convention of responsible government might be simple but the system of authority is complex. There is individual ministerial responsibility and collective ministerial responsibility, as the Deputy Chair of the Committee noted this morning.

Collective ministerial responsibility is linked to the Constitutional convention of responsible government. The government requires the confidence of the House. If it loses that confidence, it either resigns or calls an election. That great principle of responsible government is meant to ensure that the executive is controlled by the legislature, which comprises the elected representatives of the people.

As I mentioned, the system is complex and involves a distribution, or dispersal, of authority and responsibility, and there is a diffusion of accountability. We mentioned that ministers are the executive heads of departments and portfolios. There is also the cabinet as the Governor General in Council, which is the cabinet wearing its legal hat.

In Canada, as compared to other Westminster systems, we do many more things through Governor in Council because of our regional representation imperative. Cabinet makes many decisions that would be made by a minister in other systems.

In addition to ministers and cabinet, we also have the Treasury Board. The Treasury Board is a statutory committee with statutory authority to make final decisions. The powers are essentially vested in the Financial Administration Act and so its decisions do not have to be referred to cabinet.

In addition to the Treasury Board, we have the Public Service Commission, which is an independent, executive agency — executive because it has an executive authority to staff the Public Service of Canada. The PSC reports to Parliament through a minister, although likely it should report directly to Parliament.

In any event, the powers vested in the PSC are not powers vested in ministers. Ministers have no authority to staff the Public Service of Canada. As we have seen of late there have been problems in that respect.

destitution. Avec l'apparition du gouvernement responsable dans le système constitutionnel britannique du gouvernement de Westminster, la procédure de destitution a disparu. Elle existe toujours, mais c'est une pratique révolue. Évidemment, les Américains l'ont reprise. Nous n'y avons pas recours parce que nous utilisons le système de gouvernement responsable où c'est le gouvernement tout entier qui doit être défait.

Il s'ensuit naturellement que quand quelque chose doit être fait, c'est le ministre ou le gouvernement qui intervient ou qui décide de prendre des mesures, si besoin est. Le Parlement ne donne pas d'ordre. Tels sont les principes de base bien qu'il y ait certaines exceptions dont je parlerai tout à l'heure.

Le système, composé de deux éléments, n'est pas simple. La convention du gouvernement responsable peut l'être, mais le système du pouvoir est complexe. Il y a la responsabilité ministérielle individuelle et la responsabilité ministérielle collective, comme le vice-président du comité l'a fait remarquer ce matin.

La responsabilité ministérielle collective est reliée à la convention constitutionnelle du gouvernement responsable. Le gouvernement a besoin de la confiance de la Chambre. S'il la perd, ou bien il démissionne ou bien il déclenche des élections. Ce grand principe du gouvernement responsable est censé garantir que l'assemblée législative, composée des élus du peuple, a la haute main sur l'exécutif.

Comme je l'ai dit, le système est complexe et suppose une répartition ou une dispersion du pouvoir et de la responsabilité, outre une diffusion de l'obligation redditionnelle. Nous avons dit que les ministres sont les dirigeants des ministères et des portefeuilles. Il y a aussi le cabinet sous forme de gouverneur général en conseil, qui désigne le cabinet lorsqu'il porte sa casquette juridique.

Au Canada, si l'on se compare à d'autres systèmes de Westminster, nous faisons beaucoup plus de choses par l'intermédiaire du gouverneur en conseil à cause de la contrainte de la représentation régionale. C'est le cabinet qui prend des décisions qui dans d'autres systèmes seraient prises par un ministre.

Outre les ministres et le Cabinet, il y a aussi le Conseil du Trésor. Ce conseil est créé par une loi qui lui donne le pouvoir de prendre des décisions finales. Ses pouvoirs sont conférés essentiellement par la Loi sur la gestion des finances publiques, de sorte que ses décisions n'ont pas à être soumises au cabinet.

Outre le Conseil du Trésor, il y a la Commission de la fonction publique qui est un organisme exécutif indépendant — exécutif parce qu'elle possède le pouvoir exécutif de doter les postes de la fonction publique du Canada. La CFP doit rendre des comptes au Parlement par l'entremise d'un ministre, quoiqu'elle devrait probablement les rendre directement au Parlement.

Quoi qu'il en soit, les pouvoirs conférés à la CFP ne sont pas des pouvoirs conférés aux ministres. Les ministres n'ont pas le pouvoir de doter les postes de la fonction publique du Canada. Comme on l'a vu dernièrement, on a rencontré quelques difficultés à cet égard.

Deputy ministers have statutory authority. In the statute books, you will find that the Financial Administration Act vests considerable authority in deputy ministers over certain administrative and management matters, as do other acts, such as the Public Service Modernization Act. There are formally delegated powers by the Public Service Commission and by Treasury Board, not the TB Secretariat. In all of those instances, the powers vested in the deputy minister are not vested in the deputy's minister. The powers are vested directly in the deputy and bypass the minister. That makes the system complex.

In respect of ministerial responsibility, there are several confusions and conundrums. I am certain that senators have been exposed to many of them and have tried to think through some of them yourselves. The first one is the assertion that no one accepts responsibility.

The point is that Parliament holds ministers or deputy ministers to account, and that is what truly matters. The issue is that someone is deemed responsible if Parliament can hold them to account; and that is what matters in terms of the successful application of the principle. The fact that ministers or others may at times deny responsibility is, in a certain sense, beside the point. People such as senators are meant to hold those people to account — to assert they are responsible. Ministers will often deny responsibility.

Our system has never assumed that as soon as one makes an allegation to a minister the minister will commit political hari-kari and resign; rather the system presupposes a tug-of-war between the legislature and the executive. To expect people to come right out and say they are responsible and culpable has never been a part of the system. It has never been part of the British system either.

Former ministers are not responsible. This is where we encounter difficulty with the term "responsible." If it means only that ministers are in charge and have an authority then, of course, it is correct. However, a former minister is not responsible because a former minister is no longer a minister. That is a truism. However, that does not mean a former minister is not responsible in the sense that he or she is culpable for what happened in the past. They can still be called to account and blamed and sanctioned. Former ministers do not get off the hook. If they are no longer the minister, if they have resigned from office, if they have resigned from the legislature, they are still accountable. If they are dead, they are still responsible. Obviously, in that case, they cannot be held accountable in the sense of being questioned, but their name and their reputation can be affected.

In that sense, there are no gaps in the system. The confusion is around the term "responsible," because we use it to mean both a duty and a power or an authority, and in English, we confuse the two. We use them interchangeably, and there is no way to get around that, but it is important not to allow the English language to get in the way of understanding the constitutional principle.

Les sous-ministres disposent d'un pouvoir légal. Vous constaterez en effet que la Loi sur la gestion des finances publiques confère des pouvoirs considérables aux sous-ministres dans certains domaines administratifs et de gestion, comme c'est le cas d'autres lois, notamment la Loi sur la modernisation de la fonction publique. Il existe des pouvoirs officiellement délégués par la Commission de la fonction publique et par le Conseil du Trésor, et non le secrétariat du Conseil du Trésor. Dans tous ces cas, les pouvoirs conférés au sous-ministre ne le sont pas à son ministre. Ils lui sont conférés directement sans passer par le ministre. C'est ce qui rend le système complexe.

En ce qui concerne la responsabilité ministérielle, la confusion et les malentendus règnent. Je suis certain que les sénateurs s'y sont confrontés souvent et ont essayé de les tirer au clair eux-mêmes. La première est l'assertion selon laquelle personne n'accepte la responsabilité.

Le fait est que le Parlement exige des comptes des ministres ou des sous-ministres et c'est cela qui a vraiment de l'importance. Le principe veut qu'une personne est jugée responsable si le Parlement peut exiger qu'elle lui rende des comptes; et c'est ce qui est important pour juger de l'application réussie du principe. Le fait que des ministres ou d'autres aient pu nier leur responsabilité est, dans un certain sens, sans pertinence. Des personnes comme les sénateurs sont censés exiger d'eux des comptes pour affirmer qu'ils sont responsables. Il arrive souvent que les ministres nient toute responsabilité.

Dans notre système, le postulat n'a jamais été que dès qu'une allégation est portée contre un ministre celui-ci s'empressera de commettre un hara-kiri politique et démissionner; non, le système présuppose plutôt un affrontement entre l'assemblée législative et le pouvoir exécutif. Le système n'a jamais prévu que les gens allaient se déclarer responsables et coupables. Cela n'a jamais fait partie du système britannique non plus.

Les anciens ministres ne sont pas responsables. C'est là que nous butons sur le mot « responsable ». S'il signifie simplement que les ministres possèdent cette responsabilité et ce pouvoir, alors, c'est exact. Toutefois, un ancien ministre n'est pas responsable puisqu'un ancien ministre n'est plus ministre. C'est une lapalissade. Cela ne signifie pas pourtant qu'un ancien ministre n'est pas responsable, en ce sens qu'il n'est pas coupable de ce qui s'est produit par le passé. On peut encore lui demander de rendre des comptes, on peut encore le blâmer ou le punir. Les anciens ministres ne s'en tirent pas impunément. Même s'ils ne sont plus ministres, même s'ils ont démissionné, même s'ils ne siègent plus à l'assemblée législative, les anciens ministres ont encore des comptes à rendre. S'ils sont morts, ils ont encore des comptes à rendre. Manifestement, en l'occurrence, on ne peut leur demander de rendre des comptes à leur posant des questions, mais leur nom et leur réputation peuvent en souffrir.

En ce sens, le système est étanche. La confusion règne au sujet du terme « responsable » parce qu'on s'en sert pour décrire à la fois une obligation et un pouvoir ou l'autorité, fait qu'on confond les deux, en anglais. On prend l'un pour l'autre, il n'y a pas moyen d'y échapper. Il ne faudrait pourtant pas laisser la langue nous empêcher de comprendre le principe constitutionnel.

There is then the assertion that nothing happens when things go wrong. The point is that it is up to Parliament, especially the House of Commons, to pressure the prime minister and the government to respond, to act. Ministerial responsibility is a form of political accountability. If the politics are not played out, nothing will happen when things go wrong. It is not a court of law. It is a court of public opinion, if you like, so it is both the responsibility of Parliament to do it and, very importantly, the capacity of Parliament to do it — the intellectual capacity to get to the point, to do the research, to ask the right questions, to make certain that someone does not escape responsibility.

There are a number of hard questions that need to be asked. The first I want to mention is that ministers do not have full executive authority over the departmental administration of public business. There are exceptions to the basic principle. It is terribly important that this be understood, because the general principle that they have authority is not entirely correct. There are qualifications that have to be made to that point. The Treasury Board, for example, sets all kinds of regulations over the administration of departments that individual ministers must follow. This is the law of the land. The Public Service Commission staffs up to and including the level of the assistant deputy minister. Ministers do not staff their departments. The Prime Minister appoints the deputy ministers that individual ministers have to work with, and the Treasury Board has its own statutory authority and delegated powers from the Treasury Board and the Public Service Commission. Again, these are not powers vested in the minister; they are vested in the deputy.

Ministers cannot be expected to accept responsibility as personal culpability for actions of their departmental officials if they did not know or should not have known, because departmental officials are not appointed by ministers. This is why we allow it to be said that ministers answer when they first hear of a problem in their department and then decide either to take some action or not to take some action, but they are not personally culpable if they did not know or should not have known, or if they were not personally involved. That is so because they have not staffed their departments. These are officials who have been staffed by someone else. That is an important point.

The next point is that ministers should be fully responsible for anything done by their political staff whether they knew it or not. If a minister appoints a political staffer, a ministerial aide, and that ministerial aide does things in any way that should not have been done, the minister has to accept that as 100 per cent personal culpability. Otherwise, there is a gap in the system. They are not public servants. If they were, the minister could say, "I did not do it, but I will find out what has happened and I will take action if necessary."

There was a recent case in the department of immigration under a former minister in which two sets of officials were involved, one, political aides and the other, public servants. In the

Ensuite, on prétend que rien n'arrive, quand quelque chose ne va pas. Rappelons qu'il incombe au Parlement, en particulier à la Chambre des communes, de faire pression sur le premier ministre et le gouvernement pour qu'ils réagissent, qu'ils interviennent. La responsabilité ministérielle est une forme de responsabilité politique. Si la politique n'intervient pas, rien ne se produira quand les choses tournent mal. Il ne s'agit pas d'un tribunal. C'est, si l'on veut, le tribunal de l'opinion publique et il incombe donc au Parlement d'agir parce que, c'est très important, il en a la capacité : il a la capacité intellectuelle d'en venir au fait, de faire la recherche, de poser les bonnes questions pour s'assurer que quelqu'un s'acquitte de ses responsabilités.

Bon nombre de questions pointues doivent être posées. Premièrement, je tiens à dire que les ministres n'ont pas tout le plein pouvoir exécutif sur l'administration ministérielle des affaires publiques. Il y a des exceptions au principe de base. Il est absolument essentiel de bien le comprendre, puisqu'on se trompe un peu en pensant qu'ils détiennent le pouvoir en vertu d'un principe général. Il y a des nuances à apporter. Le Conseil du Trésor, par exemple, adopte toutes sortes de règlements concernant l'administration des ministères et les ministres doivent les suivre. C'est la loi de notre pays. La Commission de la fonction publique s'occupe de la dotation jusqu'au niveau du sous-ministre adjoint. Ce ne sont pas les ministres qui font la dotation à leur ministère. Le premier ministre nomme les sous-ministres avec lesquels chacun des ministres doit travailler et le Conseil du Trésor a les propres pouvoirs que lui confère la loi, sans oublier les pouvoirs délégués du Conseil du Trésor et de la Commission de la fonction publique. Je le répète, ces pouvoirs ne sont pas conférés au ministre, mais au sous-ministre.

On ne saurait s'attendre à ce que les ministres acceptent la responsabilité à titre de culpabilité personnelle pour des actes commis par les fonctionnaires du ministère, s'ils n'étaient pas au courant ou s'ils n'auraient pas dû être au courant, puisque les fonctionnaires ne sont pas nommés par les ministres. Voilà pourquoi on accepte qu'on dise que les ministres doivent réagir dès qu'ils entendent parler d'un problème dans leur ministère et décident soit de prendre des mesures ou de ne pas en prendre, mais ils ne sont pas personnellement coupables s'ils n'étaient pas au courant ou n'auraient pas dû l'être, ou s'ils n'étaient pas personnellement mêlés à l'affaire. Tout ça, parce qu'ils ne font pas la dotation de leur ministère. Il s'agit de fonctionnaires qui ont été recrutés par quelqu'un d'autre. C'est un élément important.

Par ailleurs, les ministres sont tout à fait responsables de tout ce que fait leur personnel politique, qu'ils soient au courant ou non. Si un ministre engage un membre de son personnel politique, comme adjoint ministériel, et que cet adjoint agit de manière répréhensible, le ministre doit en accepter la responsabilité, personnellement, à 100 p. 100. Autrement, il y aurait une échappatoire dans le système. Ce ne sont pas des fonctionnaires. S'ils l'étaient, le ministre pourrait dire : « Ce n'est pas moi qui l'ai fait, je vais me renseigner sur ce qui s'est produit et j'interviendrai au besoin ».

On en a vu un cas récent au ministère de l'Immigration. Sous un ancien ministre, deux groupes d'employés étaient en cause, d'une part, des adjoints politiques et de l'autre, des

case of the public servants, it was a matter of whether or not the minister knew. In the case of the political officials, it was decided that it revolved around whether the minister knew or did not know, and that should not have been the case. It should not have mattered whether the minister knew; otherwise, there is a big gap in the system.

The Australians are worried about this because, under their system, they do not even allow political staff to appear before parliamentary committees. I can speak to that later, if you wish.

We have a major problem with political staff if we do not accept the principle I have just enunciated.

Finally, public servants appearing before parliamentary committees should tell the truth, but they should not discuss matters that engage them in political discussion.

Public servants should not defend or criticize ministerial policy, decisions, or actions. We do not usually get them criticizing, but we have recently had problems where they are a little too keen to defend or promote. Except for deputy ministers, public servants do not possess authority or responsibility in their own right. Everything they do is delegated. That, of course, is true for deputy ministers for everything other than the statutory powers they have.

Public service accountability, except for some aspects of deputy minister accountability, is up the line to the deputy minister. I want to emphasize that it is to the deputy minister. Public servants below the level of deputy ministers are not accountable to the ministers. They are accountable up the hierarchy to the deputy minister. The deputy is accountable to the minister, but not the public servants below them. They speak of having a sense of being accountable to their minister, but it is important to recognize that the responsibility is up the line. That is why we have hierarchies.

In terms of deputy minister accountability, deputy ministers have statutory authority. There is no doubt about that. Other witnesses have made that clear, and you can look that up in the law books yourselves. They have statutory authority in certain matters of the management of their departments, and these powers bypass their individual ministers.

It is my view that deputy ministers should account directly to Parliament for the exercise of these powers, at least for those that come from Parliament. I also think it would strengthen the accountability system if they accounted to Parliament for those powers that are delegated to them by the Treasury Board and the Public Service Commission even though they would account to those two organizations as well.

Deputy ministers cannot account to their individual ministers or to the prime minister for these authorities, because the minister and the Prime Minister are not the source of them. These authorities come from others. The minister and the prime minister cannot instruct deputies on these things in any formal sense. It cannot order them. They can tell them what to do, just like you or

fonctionnaires. Dans le cas des fonctionnaires, il s'agissait de savoir si le ministre était au courant. Dans le cas des adjoints politiques, on a décidé qu'il s'agissait de savoir si le ministre était au courant ou pas, et il aurait dû en être autrement. Peu importe que le ministre soit au courant, en fait. Autrement, le système comporte une énorme lacune.

C'est une question qui donne du souci aux Australiens puisque dans leur régime, le personnel politique ne peut même pas comparaître devant des comités parlementaires. Je pourrai revenir là-dessus plus tard, si vous le souhaitez.

Un grave problème se pose avec le personnel politique, si on n'accepte pas le principe que je viens d'énoncer.

Enfin, les fonctionnaires qui comparaissent devant les comités parlementaires doivent dire la vérité, mais ne sont pas tenus de discuter de questions politiques.

Les fonctionnaires ne peuvent ni défendre ni critiquer les politiques, les décisions ou les mesures ministérielles. On les voit rarement formuler des critiques, mais nous avons récemment eu des problèmes parce qu'ils tenaient un peu trop à défendre ou vanter leur ministère. À l'exception des sous-ministres, les fonctionnaires n'ont ni pouvoir ni responsabilité propres. Ils n'ont que des pouvoirs délégués. C'est bien entendu vrai pour les sous-ministres, pour tout ce qui n'est pas un pouvoir conféré par la loi.

La responsabilité de la fonction publique, sauf pour certains aspects incombant aux sous-ministres, remonte jusqu'au sous-ministre. J'insiste sur le fait que cela relève du sous-ministre. Les fonctionnaires de rang inférieur à celui de sous-ministre n'ont pas de comptes à rendre au ministre mais à leurs supérieurs hiérarchiques, jusqu'au sous-ministre. Le sous-ministre doit rendre des comptes au ministre, mais pas les fonctionnaires qui eux, relèvent du sous-ministre. Ils disent éprouver une certaine responsabilité envers leur ministre, mais il est important de reconnaître qu'elle n'existe qu'envers leurs supérieurs hiérarchiques. C'est la raison d'être des hiérarchies.

Pour ce qui est de la responsabilité des sous-ministres, il faut rappeler qu'il s'agit de pouvoirs conférés par la loi, indubitablement. D'autres témoins l'ont dit clairement et vous pouvez vérifier vous-même dans nos lois. Ils ont des pouvoirs conférés par la loi pour des questions de gestion des ministères, sans qu'ils aient à s'adresser à leurs ministres respectifs.

À mon avis, les sous-ministres devraient rendre des comptes directement pour l'exercice de ces pouvoirs, du moins pour ceux qui émanent du Parlement. Je pense aussi que cela renforcerait la reddition de comptes, s'ils rendaient des comptes au Parlement pour les pouvoirs qui leur sont délégués par le Conseil du Trésor et la Commission de la fonction publique, même s'ils continuaient d'en rendre aussi à ces deux organismes.

Les sous-ministres ne peuvent rendre des comptes à leurs ministres ou au premier ministre pour ces pouvoirs, puisque le ministre et le premier ministre n'en sont pas la source. Ces pouvoirs viennent d'ailleurs. Le ministre et le premier ministre ne peuvent donner d'instruction aux sous-ministres pour ces questions, du moins pas officiellement. On ne peut leur donner

I could tell the deputy what to do, but they do not have the authority to order them to do things. This comes up clearly in the sponsorship scandal.

It is in that sense that deputy ministers cannot be overruled or overwritten by their individual ministers on these matters, because the ministers do not have the authority the deputy minister does. This comes clearly to the accounting officer scheme because that presupposes the minister has the ultimate authority, and I will get to that.

In my view, the current government view creates a terrible hole in our accountability system. The view of the Privy Council Office on this matter is that deputies can be overridden by their ministers and are accountable to their ministers for all of these powers, but since the ministers cannot instruct them on these matters, therefore, they cannot fully hold them to account. In my view, that creates a big hole in the system.

It is important to stress, for those of you who worry about the question of ministerial and deputy ministerial relations that I am not talking about any new powers. These are powers already in the system, powers they already have. The system is already as I have just described it.

It is also important to emphasize that this issue is not one of creating a distinction between policy and administration. That is a theoretical academic issue that has no relevance here. The law already gives authority over certain matters to deputy ministers, and that is the point. It does not matter whether you call that policy or administration; the authority is there to act.

It is also the case, in my view, that deputy ministers are already held to account by parliamentary committees, at least in some instances, regardless of what has happened. Look at the Public Accounts Committee. To give one example, the Public Accounts Committee is holding the deputy minister of Public Works and Government Services to account. If that is not holding to account, I do not know what is. Therefore, it is fully in place already, and it is fully in place with respect to questioning, scrutinizing, passing judgment, and making comment in the sense of imposing sanctions.

In one sense, some of this is a red herring. It is already there; we just do not admit that it is.

It is also the case that parliamentary committees cannot instruct or discipline a deputy minister; only others can do that. The point is that they cannot do that to ministers either. The argument that parliamentary committees cannot instruct or discipline a deputy, the implication being they can do that to ministers, is dead wrong. They cannot instruct a minister; they cannot discipline a minister.

Parliamentary committees are also political. Much is made about the differences between Canada and the United Kingdom in this regard. There are relative differences between the two.

des ordres. Ils peuvent leur dire ce qui doit être fait, comme vous ou moi pourriez le dire à un sous-ministre, mais ils n'ont pas le pouvoir de leur donner des ordres. C'est une question qui est très claire dans le scandale des commandites.

En ce sens, le ministre ne peut contredire le sous-ministre à propos de ces questions, puisqu'il n'a pas les pouvoirs du sous-ministre. C'est une question qui est clairement soulevée dans le régime de l'agent comptable, puisqu'on présuppose que le ministre est ultimement responsable. J'en reparlerai.

À mon avis, selon l'opinion du gouvernement actuel, notre système de responsabilité comporte une énorme lacune. Selon le Conseil privé, les décisions des sous-ministres pourraient être annulées par leurs ministres, et les sous-ministres doivent rendre des comptes à leurs ministres pour tous ces pouvoirs, mais comme les ministres ne peuvent leur donner d'ordre à propos de ces questions, ils ne pourraient les en tenir complètement responsables. À mon avis, cela crée une grave lacune dans le système.

Il est important de souligner, pour ceux d'entre vous qui s'inquiètent de la relation entre les ministres et les sous-ministres, que je ne parle pas de nouveaux pouvoirs. Ce sont des pouvoirs qui existent déjà, qu'ils possèdent déjà. Le système est déjà tel que je viens de le décrire.

Il est également important de souligner le fait qu'il ne s'agit pas de créer une distinction entre la politique et l'administration. C'est une question théorique qui n'a aucune pertinence ici. La loi accorde déjà aux sous-ministres des pouvoirs dans certains domaines, et c'est de cela qu'il s'agit. Peu importe que vous appeliez cela politique ou administration; le pouvoir d'agir existe.

À mon avis, les sous-ministres sont déjà obligés de rendre des comptes aux comités parlementaires, du moins dans certains cas, peu importe ce qui s'est produit. Voyez le Comité des comptes publics. À titre d'exemple, le Comité des comptes publics exige du sous-ministre de Travaux publics et Services gouvernementaux qu'il rende des comptes. Si ce n'est pas le tenir responsable, je ne sais pas ce que c'est. Ainsi, le système existe déjà et permet d'interroger, d'examiner, de juger, de faire des observations et d'imposer des sanctions.

Dans une certaine mesure, il s'agit d'un faux-fuyant. Ça existe déjà; nous ne voulons simplement pas le reconnaître.

Il est également vrai que les comités parlementaires ne peuvent pas donner d'instructions à un sous-ministre ni le discipliner; seuls d'autres ont le pouvoir de faire cela. Mais, ils ne peuvent pas non plus agir de cette manière à l'égard des ministres. L'argument selon lequel les comités parlementaires ne peuvent pas donner d'instructions ni discipliner un sous-ministre, ce qui laisse entendre qu'ils peuvent agir ainsi à l'égard des ministres, est tout à fait faux. Ils ne peuvent pas donner d'instructions à un ministre; ils ne peuvent pas discipliner un ministre.

Les comités parlementaires sont également politiques. On fait grand cas des différences entre le Canada et le Royaume-Uni à cet égard. Il y a des différences relatives entre les deux.

Parliamentary committees are political but so is the government; it is not as though deputy ministers, by being in parliamentary committees, are exposed to politics for the first time. They are in a governmental system and fully exposed to partisan politics.

My view is that there is no need to institute the UK accounting officer scheme. We simply need to acknowledge that deputy ministers have statutory authority, should be accountable to parliamentary committees and not allowed to hide behind ministerial responsibility in respect to those matters over which they have authority. It is their authority, not the minister's; they should give the account.

I think there is an important difference here with the UK. In the UK, because everything is done under the prerogative, ultimately the authority rests with the minister. When the minister wants to override an accounting officer, which is a permanent secretary or an executive agency, they can do so because they have the authority.

The authority that the permanent secretary has comes from the rules of the treasury. They are rules set by the treasury, the government department that establishes the system. That is why Ned Franks points out that our deputy ministers have a lot more power than British permanent secretaries have. They have statutory authority.

Therefore, I would think it is almost inappropriate, perhaps even illegal in some instances, for a minister to override a deputy. Can you imagine a minister overriding a deputy on a staffing issue? That would be illegal. The same should apply to a minister overriding an official on a question of financial administration or the organization of financial controls in a department. There is an important distinction between the law and the practice in Britain and the law and the practice in Canada.

I mentioned earlier these are conundrums and there are difficulties in dealing with them. The New Zealanders and Australians have gone full speed ahead with what we would call deputy minister accountability to Parliament but without saying that they have changed their system of ministerial responsibility. The equivalent of their deputy ministers — in Australia, they are called departmental secretaries and in New Zealand, they call them chief executives — have more formal authority than deputy ministers have in Canada. They have more financial authority to manage affairs and more staffing authority.

In both cases, and most recently in Australia, the deputy ministers of Australian departments employ their own staff. They are like separate employers. The closest things in Canada would be the deputy minister of the National Revenue Agency, which has that authority as well.

In those two places, it is clear that deputy ministers account to Parliament and they give full accounts for their department's performance. They are subject, in both of those countries, to

Les comités parlementaires sont politiques, mais le gouvernement l'est également. Un sous-ministre qui comparait devant un comité parlementaire n'y est quand même pas exposé à la politique pour la première fois. Ils travaillent dans un système gouvernemental où ils sont pleinement exposés à la politique partisane.

À mon avis, il n'est nullement besoin de mettre en place un régime avec un agent comptable, comme au Royaume-Uni. Il suffit de reconnaître que les sous-ministres ont des pouvoirs légaux, qu'ils doivent rendre des comptes aux comités parlementaires et qu'il ne leur est pas permis de prendre refuge derrière la responsabilité ministérielle, dans les cas où ce sont eux qui ont les pouvoirs d'agir. C'est leur pouvoir, pas celui du ministre; ils doivent en rendre compte.

Je pense qu'il y a une différence importante entre le Canada et le Royaume-Uni. Au Royaume-Uni, comme tout se fait en vertu de la prerogative, le pouvoir ultimement appartient au ministre. Si un ministre souhaite annuler la décision d'un agent comptable, qui est soit un secrétaire permanent ou un dirigeant d'organisme, il peut le faire, car il en a le pouvoir.

Le secrétaire permanent détient ces pouvoirs en vertu des règles du Trésor. Ces règles sont établies par le Trésor, le ministère qui établit le système. C'est pourquoi Ned Franks mentionne que nos sous-ministres ont beaucoup plus de pouvoirs que les secrétaires permanents britanniques. Ils ont des pouvoirs légaux.

Par conséquent, je pense qu'il est presque inapproprié, à la limite peut-être même illégal, qu'un ministre impose sa volonté malgré l'avis du sous-ministre. Pouvez-vous imaginer un ministre qui se substituerait au sous-ministre dans un dossier de dotation? Ce serait illégal. Il en serait de même si un ministre voulait annuler la décision d'un fonctionnaire en matière d'administration financière ou de l'organisation des contrôles financiers du ministère. Il y a une importante distinction à faire entre la loi et la pratique britannique, d'une part, et la loi et la pratique canadienne, d'autre part.

Tout à l'heure, j'ai mentionné qu'il s'agit de malentendus et de questions difficiles à régler. La Nouvelle-Zélande et l'Australie ce sont engagées à fond de train dans ce que nous appellerions la reddition de comptes du sous-ministre envers le Parlement, mais sans dire qu'ils avaient modifié leur système de responsabilité ministérielle. L'équivalent de leurs sous-ministres — en Australie, on les appelle des secrétaires ministériels et en Nouvelle-Zélande, des sous-secrétaires d'État — ont plus d'autorité formelle que les sous-ministres canadiens. Ils ont une plus grande autorité financière en ce qui concerne la gestion et la dotation.

Dans les deux cas, et depuis peu de temps en Australie, les sous-ministres embauchent leur propre personnel. Ils sont comme des employeurs distincts. Le seul au Canada qui ait un tel pouvoir est le sous-ministre de l'Agence du revenu du Canada.

Dans ces deux pays, il est clair que les sous-ministres doivent rendre pleinement compte du rendement de leurs ministères au Parlement. Ils se font sérieusement cuisiner par les comités

serious grilling from parliamentary committees. They just allow those two accountability systems to exist side by side. They have not tried to square the circle, in other words.

All of these issues are important because there have been significant political pressures on the public service over the past quarter of a century and more. I would like to emphasize that this is not a uniquely Canadian phenomenon; this is an international phenomenon. In every political system, these things are occurring and they have been building incrementally for the most part, particularly in the Westminster systems over the past quarter of a century. They wax and wane a bit but they are becoming more intense.

The pressures come from an increased concentration of power at the centre under the Prime Minister, not the Privy Council Office, which is the Prime Minister's department. There is an increased number and influence of political aides and ministerial staff. There is an increased effort to try to politicize staffing in the public service, more so in some jurisdictions than others. There is an increased effort to impose political spin on government communications, the worst case in Britain; and there is an increased demand that public servants be enthusiastic advocates of government policy initiatives — not loyal to the government of day, enthusiastic advocates of government policy positions. All of those things are coming together. You can find elements of this in the past, but it is becoming much more intense.

It is my view that the sponsorship scandal and several of the other recent debacles we have had are the consequences of those pressures. Some are obviously more extreme and serious than others, such as the sponsorship scandal, but we ought not to think of this as some sort of passing incident that we can get over.

Among the things we need to address is the independence of our professional public service as a non-partisan and merit-based public service that serves the government of the day, while at the same time staffed and governed separately from ministers. In order to take that seriously in the current context, we have to think about how we encompass the deputy ministers within the fold of the professional merit-based public service. They should be part of it — they are now prime ministerial appointments — and we should think seriously about how to do that. I think there are ways of doing that and I can speak of those later.

The fact that deputies are the link between ministers and the rest of the public service does not require that they be appointed and subject to removal or reassignment by the prime minister. To me, that seems to be a red herring in this case. The independence of the public service is intimately tied to improving the accountability of the public service, which is intimately tied to improving our system of ministerial responsibility and accountability.

parlementaires. Ils permettent que ces deux systèmes de reddition de comptes coexistent. En d'autres mots, ils n'ont pas essayé de réaliser la quadrature du cercle.

Toutes ces questions sont importantes, car de fortes pressions politiques se sont exercées sur la fonction publique au cours du dernier quart de siècle. Je tiens à souligner qu'il ne s'agit pas d'un phénomène proprement canadien; c'est un phénomène international. Dans tout système politique, ces choses se produisent et évoluent graduellement dans la plupart des cas, particulièrement dans les systèmes de gouvernement britanniques depuis un quart de siècle. Il y a des hauts et des bas, mais le mouvement s'intensifie.

Les pressions découlent d'une concentration accrue des pouvoirs au centre, entre les mains du premier ministre, pas du Bureau du Conseil privé, qui est le ministère du premier ministre. Les aides politiques et le personnel ministériel deviennent plus nombreux et plus influents. On essaie de plus en plus de politiser la dotation à la fonction publique, à certains niveaux plus qu'à d'autres. On s'efforce de plus en plus de manipuler les communications gouvernementales à des fins politiques; la Grande-Bretagne en est le pire exemple. En outre, on exige de plus en plus que les fonctionnaires se fassent les champions enthousiastes des initiatives politiques du gouvernement — non pas d'être loyaux envers le gouvernement du jour, mais des champions enthousiastes des positions politiques du gouvernement. Toutes ces influences se font sentir en même temps. On en retrouve des éléments dans le passé, mais c'est de plus en plus intense.

À mon avis, le scandale des commandites et plusieurs autres débats plus récents sont le résultat de ces pressions. Certains cas sont bien sûr plus extrêmes et plus graves que d'autres, comme le scandale des commandites, mais il ne faudrait pas y voir un quelconque incident de parcours qu'on peut surmonter.

Parmi les questions à examiner, il y a l'indépendance de notre fonction publique professionnelle, non partisane et fondée sur le principe du mérite qui sert le gouvernement du jour, tout en étant dotée et régie sans l'intervention des ministres. Pour accorder à cette question l'importance qu'elle mérite dans le contexte actuel, nous devons nous interroger sur la place des sous-ministres au sein d'une fonction publique professionnelle axée sur le mérite. Ils doivent en faire partie — à l'heure actuelle, ils sont nommés par le premier ministre — et nous devons songer sérieusement au moyen de les intégrer. Je pense qu'il y a des solutions et je vous en parlerai plus tard.

Pour que les sous-ministres assurent la liaison entre les ministres et le reste de la fonction publique, il n'est pas nécessaire qu'ils soient nommés par le premier ministre et que celui-ci puisse les remplacer ou les réaffecter. À mon avis, il s'agit là d'un faux-fuyant. L'indépendance de la fonction publique dépend très étroitement de l'amélioration de la reddition de comptes de la fonction publique qui est à son tour intimement liée à l'amélioration de notre système de responsabilité et de reddition de comptes ministérielles.

The Deputy Chairman: Thank you very much, Professor Aucoin. You have used the word “responsibility,” and the phrase “hold to account.” What do you mean when you say, “hold to account?”

Mr. Aucoin: To hold to account is the second half of the accountability equation. The people who do the holding to account are the people who are the ultimate authority in the system. For example, a superior holds a subordinate to account, or Parliament holds ministers to account. When officials come before your committee, it is your responsibility not to just accept their report and say thank you very much, minister, have a nice day, but to ask them questions. It is your responsibility to scrutinize them, to have prepared yourself to ask the right questions and then pass judgment about whether or not the account they have rendered to you is adequate. Have they adequately defended what they have done? Have they told you the full truth?

You are not a court of law, but you do pass judgment over whether or not you think they have fulfilled their responsibilities and exercised their authority, as they should have. In the case of the superior-subordinate relationship, that can lead to disciplinary action or sanctions or, on the positive side, to rewards, performance pay and things of that nature.

We tend to focus on the negative side because we use the accountability regime to ensure that power is not abused, but there is a positive side as well. The holding to account is the other side of rendering an account. Someone who has the delegated authority has the obligation to render the account.

The Deputy Chairman: Is “answerable to a superior” synonymous?

Mr. Aucoin: “Answerable” is a term that we use that is in many ways misleading. To some extent, it is simply another word for “account.” You provide information, an explanation, but “to answer” can also mean that you defend or justify what you have done.

We have developed in the Canadian context the use of the word “answerability,” to describe a situation in which a minister did or did not know about an action taken by his or her departmental official or officials. In that case, they are expected to answer questions about what happened and then decide whether what happened actually did happen and whether or not action is required.

Once they have been alerted to the fact it exists, then they have to start to give a full account, defend it or justify it or take action if they cannot defend or justify it. We tend to use the same term with respect to ministers talking about Crown corporations or regulatory boards in their portfolio where they answer to Parliament but do not attempt to defend or justify what a Crown corporation has done, for example. That is a separate set of issues and we can talk about that later.

Le vice-président : Merci beaucoup, professeur Aucoin. Vous avez utilisé le mot « responsabilité » et l'expression « exiger des comptes ». Qu'entendez-vous par cette expression?

M. Aucoin : Exiger des comptes est le deuxième terme de l'équation de la reddition de comptes. Ceux qui exigent des comptes sont ceux qui détiennent le pouvoir ultime dans le système. Par exemple, un supérieur exige des comptes de la part de son subordonné, comme le Parlement exige des comptes des ministres. Lorsque les fonctionnaires comparaissent devant vous, il vous appartient non seulement d'accepter leur rapport en disant merci beaucoup, monsieur le ministre, passez une belle journée, mais encore de les interroger. C'est votre responsabilité de les interroger, de vous préparer à poser les bonnes questions puis à déterminer si les comptes qu'ils vous ont rendus sont suffisants. Ont-ils suffisamment bien défendu les mesures qu'ils ont prises? Vous ont-ils dit toute la vérité?

Vous n'êtes pas un tribunal, mais vous jugez effectivement s'ils se sont acquittés de leurs responsabilités et ont exercé leurs pouvoirs comme ils auraient dû le faire. Dans le cas d'une relation de supérieur à subordonné, cela peut entraîner des mesures disciplinaires ou des sanctions ou, à l'inverse, des récompenses, une rémunération au rendement et des choses de ce genre.

Nous avons tendance à mettre l'accent sur l'aspect négatif parce que nous utilisons le régime d'obligation de rendre compte pour nous assurer qu'on n'abuse pas du pouvoir, mais cela comporte aussi un aspect positif. Demander des comptes, c'est l'autre aspect de rendre des comptes. Quelqu'un à qui des pouvoirs ont été délégués a l'obligation de rendre compte.

Le vice-président : L'expression « répondre de ses actes devant un supérieur » est-elle un synonyme?

M. Aucoin : C'est une expression que l'on utilise et qui a bien des égards est trompeuse. Dans une certaine mesure, c'est simplement une autre façon d'exprimer la même idée, c'est-à-dire rendre des comptes. Vous fournissez de l'information, une explication, mais « répondre » peut également signifier que vous défendez ou justifiez ce que vous avez fait.

Au Canada, nous utilisons l'expression « obligation de s'expliquer » pour décrire une situation dans laquelle un ministre était au courant ou non de certains agissements de la part de ses collaborateurs. Dans un tel cas, on s'attend à ce qu'il réponde à des questions à propos de la situation puis qu'il décide si ces agissements ont bel et bien eu lieu et si des mesures s'imposent.

Une fois qu'on leur a signalé l'existence de cette situation, il faut alors que les ministres en rendent pleinement compte, qu'ils la défendent ou la justifient ou prennent des mesures s'ils sont incapables de la défendre ou de la justifier. Nous avons tendance à utiliser la même expression en ce qui concerne les ministres à propos des sociétés d'État ou des instances de réglementation qui font partie de leur portefeuille, où ils sont responsables devant le Parlement mais n'essaient pas de défendre ou de justifier les agissements d'une société d'État, par exemple. Il s'agit de questions distinctes et nous pourrions en parler plus tard.

It is also the case that we sometimes use the term to refer to what public servants do when they appear before committees. They give an answer. We say they do not give a full account because they should not be defending or promoting what has happened, except perhaps in the case of deputies who have to defend themselves. We have allowed that term, however, to become one of confusion in the context of the system because it creates a situation where we suggest that ministers are not fully accountable in exercising their authority.

There was a long debate at the Gomery commission with the Clerk of the Privy Council around the question of accountability and answerability. It is clear that at times, the distinction stands and at other times, it just collapses. It is part of the problem of a common language sometimes dividing us. If "answerability" means giving a full account, then in terms of English it would mean that. In terms of practice, it sometimes does not.

Senator Harb: "Legitimacy" intrigued me a bit. With regard not only to lines of authorities but also to reporting, to whom are ministers and deputy ministers accountable?

The difference between a deputy minister and a minister is that ministers have way too many bosses. For example, ministers are accountable to the prime minister, who appoints them. They are responsible or accountable to Parliament because, whether we like it or not, through the mechanism of confidence and non-confidence, Parliament can do much damage to the reputation of a minister should they choose to and therefore affect his or her position. They are ultimately accountable to constituents. We often have situations where constituents have a stake when a minister takes a position on an issue.

Deputy ministers have only two bosses, and ultimately only one, the prime minister. If there were a clash between a deputy minister and a minister, depending on the issues, I would bet 10 to one that if the deputy minister were right, he would prevail.

As the government is evolving as a democracy, if the prime minister were to appoint ministers who are not parliamentarians but have expertise and knowledge in a particular field, they would not have to worry about all of these other things that may from time to time conflict with their position as ministers. This would allow the minister to focus fully on the job. Would such ministers have any legitimacy? Would that serve democracy, as we know it?

Mr. Aucoin: As you say, ministers have a number of bosses: the prime minister, Parliament and constituents. However, deputy ministers have more than two bosses. They certainly have the prime minister and, to some extent, their individual minister, although I agree with your characterization. They also have to give an account to the Public Service Commission, if the Public Service Commission delegates staffing authority to them, which it

Nous utilisons aussi parfois l'expression en ce qui concerne des fonctionnaires qui comparaissent devant des comités. Ils fournissent une réponse. Mais il ne s'agit pas d'une reddition de comptes à proprement parler puisqu'ils ne devraient pas défendre ou promouvoir ce qui s'est passé, sauf peut-être dans les cas des sous-ministres qui doivent se défendre. Cependant, cette expression prête à confusion dans le contexte du système parce qu'elle crée une situation qui nous laisse entendre que les ministres ne sont pas entièrement responsables dans l'exercice de leurs pouvoirs.

Il y a eu un long débat à la commission Gomery avec le greffier du Conseil privé à propos de l'obligation de rendre compte et de l'obligation de s'expliquer. Il est clair que parfois la distinction existe et parfois elle disparaît complètement. Cela fait partie du problème d'une langue commune qui parfois nous divise. Si par « obligation de s'expliquer », on veut dire rendre pleinement compte de ses actes, alors c'est ce que cela signifierait dans la version anglaise qui est « answerability ». Pour ce qui est de la pratique, parfois ce n'est pas le cas.

Le sénateur Harb : Le terme « légitimité » m'intrigue un peu. En ce qui concerne non seulement la hiérarchie des pouvoirs mais aussi la reddition de comptes, à qui les ministres et les sous-ministres doivent-ils rendre des comptes?

La différence entre un sous-ministre et un ministre, c'est que les ministres ont beaucoup trop de patrons. Par exemple, les ministres sont responsables devant le premier ministre, qui les nomme. Ils sont responsables devant le Parlement parce que, que cela nous plaise ou non, par le biais du mécanisme de confiance ou de censure, le Parlement peut nuire à la réputation d'un ministre et par conséquent compromettre son poste. Au bout du compte, ils sont responsables devant les électeurs. Il arrive souvent que les électeurs soient intéressés par une position adoptée par un ministre sur une question.

Les sous-ministres n'ont que deux patrons, et au bout du compte ils n'en ont qu'un, le premier ministre. En cas de conflit entre un sous-ministre et un ministre, selon la nature du problème, il y aurait fort à parier que si le sous-ministre avait raison, c'est lui qui l'emporterait.

Au fur et à mesure que le gouvernement évolue en tant qu'instance démocratique, si le premier ministre devait nommer des ministres qui ne sont pas des parlementaires mais qui possèdent des connaissances dans un domaine en particulier, ceux-ci n'auraient pas à se préoccuper de tous les autres aspects qui pourraient parfois ne pas concorder avec leur poste de ministre. Cela permettrait aux ministres de se concentrer pleinement sur le travail. Quelle serait la légitimité de tels ministres? Est-ce que cela servirait les intérêts de la démocratie, telle que nous l'entendons?

M. Aucoin : Comme vous l'avez dit, les ministres ont un certain nombre de patrons : le premier ministre, le Parlement et leurs électeurs. Cependant, les sous-ministres ont plus de deux patrons. Il y a évidemment le premier ministre et jusqu'à un certain point leur propre ministre, bien que je sois d'accord avec votre interprétation. Ils doivent aussi rendre des comptes à la Commission de la fonction publique, si la Commission de la

now does, and it will much more aggressively hold them to account. They also have to give an account to Treasury Board, which gives them their authority. They are scrutinized by various agencies of Parliament, including the Auditor General.

There are variations in the Westminster system. If you are travelling to other countries, be aware that things can look alike when they are not. The Canadian prime minister is the strongest prime minister of all the Westminster systems. In Britain and Australia, ministers have a greater say over the appointment and removal of deputies. You could not characterize the situation in other places as you have the Canadian situation.

New Zealand has an independent process for appointing deputy ministers. Theirs is the model that inspires me to argue that we should have a more independent process of appointing deputy ministers. I would not recommend exactly the same process, but a process along that line.

In some jurisdictions, there are ministers who are not parliamentarians. There are northern European parliamentary systems where ministers are not parliamentarians. They are legitimate in the sense that they are appointed to hold that office and the government still operates under what we call the "confidence convention." It is a question of whether it is an effective way in which to proceed. We do have some ministers, from time to time, who, while they are parliamentarians, are not members of the House of Commons and therefore, do not have constituents. Members around this table have been ministers, and that is the fully legitimate in the context of our system of constitutional government. It can at times raise difficulties in terms of accountability to Parliament, but we have ways of dealing with that. In Australia, for example, there are powerful ministers from the Australian Senate, and they have ways of dealing with reporting to the two Houses.

In the context of the Canadian political culture at this time, however, I think that it would not be considered democratically legitimate to have the majority of ministers come from outside the House of Commons; neither members of the House of Commons nor the Senate. It is still possible that prime ministers can be senators, but that tradition is long gone as a real possibility in the context of our system.

I am not certain that your suggestion would necessarily remove some of the tensions that we have in the system. We already have senior administrative managers and deputy ministers.

Senator Murray: It could add new ones.

Mr. Aucoin: It might well add new ones.

fonction publique leur délègue un pouvoir de dotation, ce qui est le cas maintenant et elle les obligera de façon beaucoup plus rigoureuse de rendre des comptes à cet égard. Ils doivent également rendre des comptes au Conseil du Trésor, qui leur confère leurs pouvoirs. Ils font l'objet d'examen minutieux de la part de divers organismes du Parlement, y compris le vérificateur général.

Il existe des variantes dans le système de gouvernement britannique. Certaines situations qui pourraient paraître semblables dans d'autres pays ne le sont pas. Le premier ministre canadien est le premier ministre le plus puissant de tous les régimes de gouvernement britannique. En Grande-Bretagne et en Australie, les ministres ont un plus grand pouvoir de décision pour ce qui est de la nomination et du renvoi de sous-ministres. Les situations qui existent dans d'autres pays diffèrent de celles qui existent au Canada.

La Nouvelle-Zélande a un processus indépendant pour nommer les sous-ministres. Le modèle en vigueur dans ce pays m'incite à soutenir que nous devrions avoir un processus plus indépendant pour la nomination des sous-ministres. Je ne recommanderais pas précisément le même processus, mais un processus qui s'en rapproche.

Dans certains pays, il y a des ministres qui ne sont pas des parlementaires. Il existe certains régimes parlementaires en Europe du Nord où les ministres ne sont pas des parlementaires. Ils exercent un rôle légitime en ce sens qu'ils sont nommés pour exercer cette charge et que le gouvernement continue de fonctionner selon le principe de la confiance, comme nous l'appelons. Il reste à savoir si cette façon de faire est efficace. Parfois, certains ministres sont des parlementaires sans être députés et ils n'ont par conséquent pas d'électeurs. Certains membres du comité ici présents ont été ministres, et cela est pleinement légitime dans le contexte de notre régime de gouvernement constitutionnel. Cela peut parfois présenter des difficultés pour ce qui est de rendre des comptes au Parlement, mais nous avons des moyens de les résoudre. En Australie, par exemple, il y a des ministres puissants du Sénat australien qui ont des moyens pour assurer la reddition de comptes aux deux chambres.

Dans le contexte de la culture politique canadienne pour l'instant, je crois que cela ne serait pas considéré légitime sur le plan démocratique que la majorité des ministres soient recrutés à l'extérieur de la Chambre des communes; c'est-à-dire qu'ils n'aient été ni député ni sénateur. Il est toujours possible que des premiers ministres soient des sénateurs, mais dans notre régime, cette tradition a disparu depuis longtemps et ne constitue pas une réelle possibilité.

Je ne suis pas sûr que ce que vous proposez éliminerait forcément certaines des tensions qui existent au sein du système. Nous avons déjà des cadres supérieurs et des sous-ministres.

Le sénateur Murray : Cela permettrait d'en ajouter de nouveaux.

M. Aucoin : Cela pourrait fort bien en ajouter de nouveaux.

The real difficulty with appointing experts in particular areas at the top of organizations is that, while there are always exceptions, they tend to turn out to be dangerous. They are dangerous because they think they know everything about their organization, and all specialists know that they have limited knowledge over the full range of issues in the area of their specialization.

It is much better to have a generalist at the top of an organization, and that is what the majority of our deputy ministers have become. They are generalist administrators. They are not specialists, per se, in the subject matter of their departments. That does raise an issue at times because it means you have to go down the hierarchy to find the substantive expertise in the department.

Many organizations have problems and it is exacerbated to some extent in Canada because of the degree to which, at least in the past, we have too often moved deputy ministers with considerable frequency. They are barely finding the executive washroom in a department before they are moved to another department. There have been some attempts to deal with that recently, but I have not seen the recent figures on whether the government has been successful in that regard.

The long answer to your question is there is a constitutional legitimacy to doing that, but it would be suspect in terms of a democratic political culture.

Senator Harb: Tell me a bit about the American system where there are non-elected secretaries. How does that affect the legitimacy of their democratic system?

With respect to your point that if the government appointed non-elected people, you mentioned accountabilities, but those people can still appear before parliamentary committees and before the House on a motion by the House should the House so choose. They can do all of that, and we do this from time to time on subject matter. In the other House, sometimes we used to bring in people from the public service to answer questions concerning legislation.

Leadership is to take people where they do not want to go, not where they want to go. Resistance is not a reason for the government not to explore it, and that is not to short-circuit Parliament. Parliament will continue to be a legislative entity that deals purely and simply with legislation. To a large extent, the executive and legislative are intermixed, where the executive is also in Parliament, in a sense. Some people would say that it is overpowering Parliament and diminishing the role of legislators as a result. There are those, perhaps in the minority, who say there should be a complete division between the executive and the legislative bodies of government, and, therefore create more substantive debates.

La véritable difficulté que présente la nomination de spécialistes dans des domaines particuliers aux échelons supérieurs des organisations, c'est que, même s'il y a toujours des exceptions, ils ont tendance à devenir dangereux. Ils sont dangereux parce qu'ils pensent tout savoir à propos de leur organisation et tous les spécialistes savent qu'ils ont des connaissances limitées quant à la gamme complète des questions qui relèvent de leur spécialisation.

Il est nettement préférable d'avoir un généraliste aux échelons supérieurs d'une organisation, et c'est ce que sont devenus la majorité de nos sous-ministres. Ce sont des administrateurs généralistes. Ce ne sont pas de véritables spécialistes dans le domaine dont s'occupent leurs ministères. Cela crée parfois des problèmes parce qu'il faut alors descendre dans la hiérarchie pour trouver ceux qui connaissent à fond le ministère.

De nombreuses organisations ont des problèmes qui sont exacerbés dans une certaine mesure au Canada en raison de la fréquence avec laquelle, du moins par le passé, on a transféré les sous-ministres d'un ministère à l'autre. À peine ont-ils repéré les toilettes réservées à la haute direction dans un ministère, qu'on les transfère à un autre ministère. On a essayé récemment de remédier à ce problème, mais je n'ai pas vu de chiffres récents indiquant si le gouvernement y était parvenu.

Pour faire une réponse longue à votre question, une telle mesure est légitime sur le plan constitutionnel, mais serait suspecte sur le plan de la culture politique démocratique.

Le sénateur Harb : Parlez-moi un peu du régime américain où il y a des secrétaires non élus. Comment cela influe-t-il sur la légitimité de leur système démocratique?

En ce qui concerne votre argument selon lequel si le gouvernement nomme des personnes qui n'ont pas été élues, cela pose des difficultés au niveau de la reddition des comptes, mais ces personnes peuvent quand même comparaître devant les comités parlementaires et devant la Chambre à la suite d'une motion présentée par la Chambre, si c'est ce que décide la Chambre. Cela est tout à fait possible, et c'est ce que nous faisons de temps à autre. Dans l'autre endroit, nous convoquons parfois des représentants de la fonction publique pour répondre à des questions portant sur des lois.

Le leadership, c'est d'amener les gens là où ils ne veulent pas aller et non pas les amener là où ils veulent aller. La résistance n'est pas une raison qui doit empêcher le gouvernement d'envisager une telle possibilité, et cela ne vise pas à court-circuiter le Parlement. Le Parlement continuera d'être une entité législative qui s'occupe purement et simplement d'édicter des lois. Dans une grande mesure, les pouvoirs exécutif et législatif sont entremêlés, puisque dans un certain sens, le pouvoir exécutif se trouve également au Parlement. Certains diraient qu'il est en train de dominer le Parlement et de diminuer par conséquent le rôle des législateurs. Il y a ceux, sans doute une minorité, qui considèrent qu'il devrait exister une division complète entre les organes exécutifs et législatifs du gouvernement, de façon à susciter de véritables débats de fond.

I know many people who want to abolish the Senate and have an elected democratic Senate that responds to the needs of the people, but in the absence of division between the executive and the legislative bodies, I will submit that the only legitimate body that does debate substantive issues is a Senate, such as the one we have now.

I would like your comment on that.

Mr. Aucoin: The first point is that the American system is not a different kind of parliamentary system, it is a different kind of system altogether. Parliament is not a weak Congress, and Congress is not a Parliament.

In the Canadian context, we elect our ministers so they can participate fully in the accountability process that occurs within the House.

It is quite clear, if you look at the American system, the degree to which secretaries do not have to participate in that accountability process in either of the Houses of Congress. It is so clear, if you compare, for example, Tony Blair's experience in the British Parliament over the Iraqi war and President Bush's experience in the United States. President Bush does not have to appear at all. In the American tradition, he does not even have to hold press conferences.

The accountability dynamic is greatly lacking in the American system because they try to use other devices to get at the same thing, and those other devices are that they share executive and legislative powers.

The Americans have a separation of powers, and that is confusing; they share powers rather than separate them. When the President appoints a secretary the Senate can veto the appointment. The same is true if the President appoints a member to the Supreme Court. The President can veto legislation passed by Congress. They share in each other's powers in a quite different way and this design limits the powers of government. The American constitutional system approaches the issue from that perspective rather than the accountability perspective.

It is incorrect to say that the executive overpowers the legislature in the parliamentary system. There is a certain sense in which the political dynamics of party government have produced great variations among the Westminster systems in this regard, but the government of the day is fully responsible to the House of Commons in all of the Westminster systems.

I do not think the system of responsible government is in any way broken in that regard. We create a mythic past that never existed when we talk about Parliament having greater control in the past. We have had majority governments since 1867, and if you think majority governments are the problem, then we have had them from the outset.

Je sais que beaucoup de gens veulent abolir le Sénat et avoir un Sénat démocratique élu qui répond aux besoins de la population, mais compte tenu de l'absence de séparation entre les organes exécutifs et législatifs, je dirai que la seule instance légitime qui tient de véritables débats de fond est un Sénat, comme celui que nous avons maintenant.

J'aimerais entendre vos commentaires à ce sujet.

M. Aucoin : Le premier point, c'est que le régime américain ne représente pas une forme différente de régime parlementaire, c'est en fait un régime entièrement différent. Le Parlement n'est pas un faible Congrès, et le Congrès n'est pas un Parlement.

Dans le contexte canadien, nous élistons nos ministres afin qu'ils puissent pleinement participer au processus de reddition des comptes qui existe à la Chambre.

En ce qui concerne le régime américain, on constate très clairement à quel point les secrétaires n'ont pas à participer au processus de reddition des comptes dans l'une ou l'autre des chambres du Congrès. Cela est d'autant plus clair si vous comparez par exemple l'expérience de Tony Blair au Parlement britannique au moment de la guerre d'Irak et l'expérience du président Bush aux États-Unis. Le président Bush n'est absolument pas tenu de comparaître devant quelque instance que ce soit. Selon la tradition américaine, il n'est même pas obligé de tenir des conférences de presse.

La dynamique de la reddition des comptes est nettement absente du régime américain parce qu'ils essaient d'utiliser d'autres moyens pour obtenir le même résultat, et ces autres moyens, c'est le partage des pouvoirs exécutifs et législatifs.

Le régime américain prévoit la séparation des pouvoirs, et c'est ce qui prête à confusion, à savoir qu'il partage les pouvoirs plutôt qu'il ne les sépare. Lorsque le président nomme un secrétaire, le Sénat peut opposer son veto à la nomination. La situation est la même si le président nomme un juge à la Cour suprême. Le président peut opposer son veto aux lois adoptées par le Congrès. Ils partagent leurs pouvoirs respectifs d'une façon toute à fait différente et cela limite les pouvoirs du gouvernement. C'est dans cette perspective que fonctionne le régime constitutionnel américain plutôt que dans la perspective de la reddition de comptes.

Il est inexact de dire que dans le système parlementaire, l'exécutif l'emporte sur le législatif. En un certain sens, la dynamique politique du gouvernement par les partis a donné des différences importantes entre les différents systèmes de gouvernement britanniques, mais dans tous les systèmes parlementaires de tradition britannique, le gouvernement du jour est pleinement responsable devant la Chambre des communes.

De ce point de vue, je ne pense pas que la formule du gouvernement responsable soit remise en cause. On crée de toutes pièces un passé mythique qui n'a jamais existé lorsqu'on dit qu'autrefois, le Parlement exerçait davantage de contrôle. Nous avons eu des gouvernements majoritaires depuis 1867, et si vous pensez que le problème est dû aux gouvernements majoritaires, ce sont eux qui ont exercé le pouvoir depuis les origines.

There was a short period in Britain between the 1830s and the 1860s when governments were defeated continuously without there being elections, so Parliament formed new governments. However, that passed with the solidification of the party system in the 1860s and particularly with the extension of the franchise, which made parties even more important.

There are important variations, and Canada has been seen to suffer to some extent in this regard. Australia, for example, has had a powerful Senate, which has greatly controlled the Australian government. The Australian House of Representatives is a weak institution, if you want to think of it in terms of being controlled by government. The Australian Senate, however, is now, for the first time in almost three decades, under the control of the government. People in Australia are now worrying about a government that can control both Houses, so some of the advantages of the Australian elected Senate system disappeared with the elections in July that produced a majority under the control of the government.

New Zealand was always considered to have a very weak legislature, but then it changed its electoral system to a system of mixed proportional representation, and now they have governments that have to scramble. A new majority coalition government was formed the other day, for example. They have had several coalition minority governments over the last little while, and, of course, that produces huge restraints on the government and brings the Parliament alive. In New Zealand, where it is only a single House, Parliament has become an important House. The legislative committees have become important because the government does not control them.

In Britain, there has been more of a tradition of parliamentary committees and government backbenchers exercising greater independence largely because it was assumed backbenchers could exercise greater independence without bringing down the government. Margaret Thatcher suffered many legislative defeats with little attention to those defeats, certainly in the Canadian press, because that was considered the norm in Britain. However, Tony Blair's government has imposed party discipline, and I do not know whether the Blair government has had any parliamentary defeats; certainly, it is only a handful compared to the Thatcher government.

The British system is changing in terms of the understanding. It is also, of course, partly a function of a large House of Commons. If you have a good parliamentary majority, you can tolerate 30 or 40 MPs who are "backbench deviants," if you like. In Canada, it has not been that close.

It is also the case in Britain that more MPs have safe seats. Prime ministers cannot exercise the same degree of discipline over them because they will be re-elected come hell or high water.

Il y a eu en Grande-Bretagne une courte période, entre les années 1830 et 1860, où les gouvernements ont été continuellement battus sans qu'il y ait d'élections, et c'est donc le Parlement qui formait les nouveaux gouvernements. Néanmoins, on a remédié à la situation grâce à la solidification du régime des partis dans les années 1860, et particulièrement grâce à l'extension du droit de vote, qui a rehaussé l'importance des partis.

Il y a donc des différences importantes, et de ce point de vue, on considère que le Canada a été dans une certaine mesure pénalisé. L'Australie, par exemple, s'est dotée d'un Sénat puissant qui a exercé un contrôle important sur le gouvernement australien. La Chambre australienne des représentants est une institution faible par rapport au contrôle exercé par le gouvernement. En revanche, pour la première fois en près de 30 ans, le Sénat australien est actuellement placé sous le contrôle du gouvernement. Aujourd'hui, les Australiens s'inquiètent du fait que le gouvernement puisse contrôler les deux chambres et qu'en conséquence, certains avantages de la formule australienne d'un Sénat élu aient disparu lors des élections de juillet qui ont donné une majorité contrôlée par le gouvernement.

On a toujours considéré que la Nouvelle-Zélande avait un ordre législatif très faible, mais elle a modifié son système électoral pour adopter une formule de représentation proportionnelle mixte qui oblige les gouvernements à se démener. L'autre jour, par exemple, un nouveau gouvernement majoritaire de coalition s'est formé. Il y avait eu précédemment plusieurs gouvernements de coalition minoritaires et naturellement, une telle situation limite la marge de manœuvre des gouvernements et ravive l'institution parlementaire. En Nouvelle-Zélande, où il n'y a qu'une Chambre, le Parlement est devenu une Chambre importante. Les comités législatifs sont importants parce que le gouvernement ne peut pas les contrôler.

En Grande-Bretagne, la tradition des comités parlementaires est restée plus vivace et les simples députés du parti gouvernemental ont fait preuve d'une plus grande indépendance parce qu'on supposait qu'ils pouvaient agir plus librement sans risquer de faire tomber le gouvernement. Margaret Thatcher a subi plusieurs revers législatifs qui n'ont guère suscité d'attention, du moins dans la presse canadienne, car on les considérait comme des phénomènes normaux en Grande-Bretagne. En revanche, le gouvernement de Tony Blair a imposé la discipline de parti et je ne pense pas qu'il ait subi de revers au Parlement, ou du moins, il en a subi très peu par rapport au gouvernement Thatcher.

Le système britannique évolue au niveau de la compréhension. C'est sans doute dû, naturellement, aux effectifs de la Chambre des communes. Un gouvernement qui dispose d'une bonne majorité parlementaire peut s'accommoder de 30 ou 40 « députés déviants ». Au Canada, la situation est différente.

Il se trouve également qu'en Grande-Bretagne, un plus grand nombre de députés occupent un siège sûr. Les premiers ministres ne peuvent leur imposer le même niveau de discipline, puisqu'ils vont être réélus quoi qu'il arrive.

It is also the case, particularly under Margaret Thatcher and it is true in Australia, that party caucuses in those countries are able to exercise control. One of the forgotten things in the Canadian context is our prime ministers are powerful because their caucuses cannot get rid of them. They once could, but they no longer can. When the Liberal government turned to a national leadership convention to select Mackenzie King, he told his caucus right up front, "You did not elect me; you cannot dispose of me."

Margaret Thatcher could not do that. Within 24 hours, her caucus threw her out of office. Bob Hawke in Australia, who was as powerful in Australia as Thatcher was in England, was thrown out in the 1980s. He stayed with the party.

In New Zealand, David Lange's caucus deposed him.

Tony Blair survives in Britain, with all of his troubles over the last two years, because the British Labour Party has a process more or less like the Canadian parties. It would take the party eight months to get rid of him, and there would be blood all over the floor by the time he was gone. Notwithstanding the fact there has been strong opposition to Blair within the Labour Party, they do not have the useful device of getting rid of him within 24 hours, as the Tories were able to get rid of Margaret Thatcher.

In all of those respects, in the Parliament and the executive, the dynamic is different here in Canada. It seems to me the key thing in the Canadian context is the extent to which we have had the right kinds of processes for getting at holding government to account and competent people to be able to do that account.

Let me mention two things. I know that when Jim Mitchell was here, he talked about the capacity to enhance parliamentary committees. One of those things is the capacity to be able to really zero in on and use the questioning process to get at something. Those of us who have appeared before House committees find it frustrating; everyone gets their two minutes, and nothing can happen in that context. In the British system, the chair often asks most of the questions.

Canada has traditionally suffered from the fact that in parliamentary committees, particularly on the opposition side, there often are not a sufficient number of former ministers. The tradition in Canada is that when ministers lose, they leave. For example, on the present Standing Committee on Public Accounts, I think I am correct in stating that there is no one who has government experience. No one has been on the other side of the House, at least not in the federal system. Nobody knows where the bodies are buried. The British Public Accounts Committee, for example, is chaired by a former minister of the treasury, who is fully aware of what goes on inside government.

If you looked at the Standing Committee on Public Accounts first round of questioning on the sponsorship scandal, you could see they did not really know how the other side of government operates. Their questioning of Jean Pelletier, it seems to me,

Il se trouve également qu'en particulier du temps de Margaret Thatcher et dans le système australien, les caucuses ont pu exercer un certain contrôle. On a tendance à oublier que dans le contexte canadien, nos premiers ministres sont puissants parce que leurs caucuses ne peuvent pas se débarrasser d'eux. Ils pouvaient le faire autrefois, mais ils ne le peuvent plus aujourd'hui. Lorsque le gouvernement libéral a convoqué une convention nationale pour choisir Mackenzie King, celui-ci a dit immédiatement à son caucus : « Vous ne m'avez pas élu; vous ne pouvez pas me destituer ».

Margaret Thatcher n'aurait pas pu faire cela. Son caucus l'a destituée en 24 heures. En Australie, Bob Hawke, qui était aussi puissant que Thatcher l'était en Angleterre, a été destitué dans les années 80. Il n'a pas quitté le parti.

En Nouvelle-Zélande, le caucus de David Lange s'est débarrassé de lui.

Tony Blair survit en Grande-Bretagne, malgré toutes les difficultés qu'il a connues ces deux dernières années, parce que le Parti travailliste britannique applique une formule plus ou moins comparable à celle des partis politiques canadiens. Le parti ne pourrait se débarrasser de lui qu'au bout de huit mois et au prix de sanglantes manœuvres. Malgré la forte opposition suscitée par Blair au sein du Parti travailliste, son caucus n'a pas ce qu'il faut pour se débarrasser de lui en 24 heures, contrairement aux Tories qui ont pu se débarrasser de Margaret Thatcher.

Sur tous ces points, la dynamique est différente ici au Canada, tant au Parlement que dans l'exécutif. Dans le contexte canadien, la possibilité d'amener le gouvernement à rendre des comptes et la présence de personnes compétentes pour le faire ont joué un rôle clé.

Je voudrais signaler deux choses. Je sais que lorsque Jim Mitchell était ici, il a parlé de la possibilité d'améliorer le système des comités parlementaires. Il y a tout d'abord le recours aux questions pour obtenir quelque chose. Ceux d'entre nous qui ont comparu devant les comités de la Chambre y trouvent beaucoup de frustration; chacun a droit à ses deux minutes et dans ce contexte, on ne peut s'attendre à rien de bon. Dans le système britannique, c'est souvent le président qui pose l'essentiel des questions.

Le Canada a toujours souffert du fait que dans les comités parlementaires, en particulier du côté de l'opposition, les anciens ministres font trop souvent défaut. Selon la tradition canadienne, un ministre qui perd doit s'en aller. Par exemple, dans l'actuel Comité permanent des comptes publics, il n'y a, sauf erreur de ma part, pas un seul député qui ait l'expérience d'un poste gouvernemental. Personne n'a siégé de l'autre côté de la Chambre, du moins pas au niveau fédéral. Personne ne sait où les cadavres sont enterrés. Le Comité britannique des comptes publics, quant à lui, est présidé par un ancien ministre des Finances qui est parfaitement au courant de ce qui se passe au gouvernement.

Regardez le premier tour de questions posées au Comité permanent des comptes publics sur le scandale des commandites et vous verrez que les auteurs de ces questions ne connaissent pas le mode de fonctionnement du gouvernement. À mon avis, les

indicated that they had little ministerial experience. That speaks to the capacity of the House. You do not have in your parliamentary committees, particularly on the opposition side, people who have been ministers. They simply do not have the experience to ask the right questions.

Senator Mitchell: Dr. Aucoin, I thank you for your extremely interesting and balanced presentation. I have known of you for years. I studied political science at Queen's after you were there, and I have studied a good deal of what have you written.

I think I agree with you, and I think I want to agree with you, but I have a concern with the erosion of power in the political sphere, understanding the concentration of power within that sphere and differentiating the erosion of power. If we take power from politicians and give it to people who are not accountable to the electorate, then we run the risk of eroding democracy.

We tend to diminish the power of certain forms of accountability in our system. We diminish the power of the electorates' ability to hold government accountable. For example, the federal Liberals just lost a majority in the last election. That is not insignificant. Mulroney's government was reduced to two members. That is not insignificant. Cabinet ministers are defeated all the time. Members of Parliament are defeated all the time. In a sense, the risk we run is that we diminish that because we think that committees and Parliament are not properly holding ministers accountable. We actually want to give committees and Parliament more power over yet another person, a deputy minister, if that is what you are saying.

I do agree with you that we do not need the model used in the United Kingdom, but what you are really saying is that we need to look, in a large part, at the role of the deputy minister and at the deputy minister's independence.

How would you hire the deputy minister in a way that would enhance his or her independence from being partisan or political? How could you do that without taking away the minister's or prime minister's ability to manage the deputy minister?

Mr. Aucoin: I fully share your concern about the importance of democratic control, especially through the electorate. I underline the important point you make about the electorate holding government to account in the several ways in which you have mentioned it. Electorates have done that and clearly do it, which is one of the reasons I think our system actually works and is not fundamentally broken in that sense.

I do not want to give the impression that it is fundamentally broken in any of those ways. I am not making any recommendations to change our system of ministerial responsibility or responsible government.

I think it important that we not take authority away from politicians unless there are very good reasons to do so, and we do that in some respects. We take power away from politicians when

questions posées à Jean Pelletier trahissent une piètre connaissance des milieux ministériels. Et la capacité d'action de la Chambre s'en ressent. Dans les comités parlementaires, et particulièrement du côté de l'opposition, il n'y a pas d'anciens ministres. Les députés n'ont pas l'expérience nécessaire pour poser les bonnes questions.

Le sénateur Mitchell : Monsieur Aucoin, je vous remercie pour cet exposé très intéressant et parfaitement équilibré. Je vous connais depuis des années. J'ai étudié les sciences politiques à l'Université Queen's après que vous y eûtes enseigné et j'ai étudié une bonne partie de vos écrits.

Je pense et je souhaite être d'accord avec vous, mais je me préoccupe de l'érosion des pouvoirs dans la sphère politique, compte tenu de la concentration des pouvoirs dans cette sphère et de l'érosion inégale des pouvoirs. Si on prive la classe politique de ses pouvoirs pour les confier à des individus qui n'ont pas de comptes à rendre à l'électorat, on risque de saper la démocratie.

Nous avons tendance à restreindre le pouvoir de certaines formes de reddition de comptes dans notre système. Nous restreignons le pouvoir de l'électorat de demander des comptes au gouvernement. Par exemple, les libéraux fédéraux viennent de perdre la majorité lors des dernières élections. Ce n'est pas négligeable. Le parti du gouvernement Mulroney s'est retrouvé représenté par deux députés. Il arrive couramment que des membres du Cabinet soient battus. Il en va de même des députés. En un sens, nous risquons de minimiser cette réalité parce que nous croyons que les comités et le Parlement n'obligent pas suffisamment les ministres à rendre des comptes. En fait, nous voudrions conférer aux comités et au Parlement des pouvoirs supplémentaires sur les sous-ministres, si c'est bien le sens de votre proposition.

Je conviens avec vous que nous ne voulons pas du modèle utilisé au Royaume-Uni mais qu'en fait il faudrait examiner effectivement le rôle du sous-ministre et son indépendance.

Comment embaucher le sous-ministre de façon à ce qu'il soit plus indépendant, qu'il n'y ait pas de risque de partisanerie ou d'ingérence politique? Comment le faire sans retirer au ministre ou au premier ministre la possibilité de gérer le sous-ministre?

M. Aucoin : Je suis entièrement d'accord avec vous quant à l'importance du contrôle démocratique, en particulier de celui qu'exerce l'électorat. Comme vous, j'insiste sur le fait que l'électorat, de différentes façons, oblige le gouvernement à rendre des comptes. C'est ce qu'a toujours fait l'électorat et ce qu'il continue de faire et c'est une des raisons pour lesquelles je dirais que notre système marche et ne présente pas de problèmes fondamentaux.

Je ne voudrais pas que vous croyiez que le système ne marche plus du tout à cet égard. Je ne recommande pas de modifier notre système de responsabilité ministérielle ou de gouvernement responsable.

Il est important de ne pas retirer aux politiques leur pouvoir à moins qu'il y ait de très bonnes raisons de le faire. Or nous leur retirons certains pouvoirs quand nous créons des organismes

we establish quasi-judicial administrative agencies, and we think it is in the public interest that they do not do that. Politicians usually establish them because they think it is also useful that they involve themselves in those things.

We have established independent staffing of the public service because we think it is in the public interest to have a national institution. I think it is clear that the evidence everywhere shows that is the case.

The political systems that have politically appointed staff run a grave risk. One has to go no further than looking at the effects of the hurricane in New Orleans to see what happens when political appointees who are not professional public servants are appointed to head agencies such as FEMA.

One takes power away from the democratic process with great caution and when it can be fully justified. I would like to emphasize that I do not think that what I have been referring to in any way is a case of taking power away from politicians, because the powers that I think deputy ministers should account to Parliament for are powers they already have. The decision has been made that it is important that deputies have these powers over financial controls.

Senator Mitchell: Why are you saying it is different now?

Mr. Aucoin: The important thing is to fill the gap. To say that deputies are accountable to ministers for the exercise of those authorities is, to my mind, to establish a gap. The minister cannot account for the deputy's exercise of those authorities in the House. They are not the minister's powers; they are the deputy's powers.

We have created a black hole of deputy minister accountability if we think the minister is accountable for a deputy's exercise of powers. I am not talking about the deputy's exercise of powers delegated by the minister. In those circumstances, the old system still stands.

We have to fill the gap. It is not a big gap, but it is an important gap. If you look at the issue of the sponsorship scandal, contrary to what some people have said not to you but in other places dealing with that issue, the deputy minister accountability would not have dealt with the sponsorship scandal. The deputy should not have allowed the organization of the department under Charles Guité to operate in that way. That broke all the rules of public administration 101. That was not the minister's authority, but the deputy's authority.

The deputy should not have allowed a political aide to be appointed in the system. Today's *Globe and Mail* referred to that interference. The deputy should have said, "No, it is my authority, and I will do it differently." Did the deputy have the authority to do that? Yes he did. If the minister insisted, the minister could not override the deputy on those matters. These are authorities under them.

In the Canadian political system, the great advantage we have had is that we have at the federal level a professional public service that has tried to be responsive to ministerial direction and

administratifs quasi judiciaires, pensant que c'est dans l'intérêt public. Ce sont habituellement les politiques qui les créent parce qu'ils pensent que c'est utile qu'ils s'en occupent.

Nous avons un système de dotation en personnel de la fonction publique indépendant parce que nous pensons que l'intérêt public veut que nous ayons une institution nationale. Or tout semble prouver que c'est bien le cas.

Les systèmes politiques qui dépendent de personnes nommées par les instances politiques courent de gros risques. Il suffit de regarder les conséquences de l'ouragan à la Nouvelle-Orléans pour voir ce qui se produit lorsque l'on nomme à la tête d'organismes tels que le FEMA des amis politiques plutôt que des fonctionnaires professionnels.

Il faut être très prudent quand on soustrait les pouvoirs au processus démocratique et il faut que cela soit pleinement justifié. Je ne pense pas avoir du tout dit qu'il faudrait retirer des pouvoirs aux politiques parce que je crois que les pouvoirs dont les sous-ministres doivent rendre compte au Parlement, ils les ont déjà. On a jugé qu'il était important que les sous-ministres détiennent ces pouvoirs sur les contrôles financiers.

Le sénateur Mitchell : Pourquoi dites-vous que les choses ont changé?

M. Aucoin : Ce qui est important, c'est de combler les lacunes. Dire que les sous-ministres rendent compte aux ministres de l'exercice de ces pouvoirs, c'est à mon avis créer une lacune. Le ministre ne peut rendre compte de l'exercice de ces pouvoirs par son sous-ministre à la Chambre. Il ne s'agit pas des pouvoirs du ministre; ce sont ceux du sous-ministre.

Nous avons créé une zone grise dans les responsabilités des sous-ministres si nous pensons que le ministre doit être tenu responsable de l'exercice des pouvoirs d'un sous-ministre. Je ne parle pas là de l'exercice des pouvoirs délégués par le ministre. Dans ces circonstances, l'ancien système demeure.

Il faut remédier à cette lacune. Elle n'est pas énorme, mais elle est importante. Si vous considérez la question du scandale des commandites, contrairement à ce que certains ont dit, non pas à vous mais ailleurs à ce propos, la responsabilisation du sous-ministre n'aurait pas évité cette situation. Le sous-ministre n'aurait pas dû autoriser l'organisation du ministère dirigée par Charles Guité à fonctionner de cette façon. Cela allait contre toutes les règles élémentaires d'administration publique. Il ne s'agissait pas des pouvoirs du ministre mais bien du sous-ministre.

Le sous-ministre n'aurait pas dû autoriser la nomination d'un adjoint politique. Le *Globe and Mail* d'aujourd'hui fait allusion à cette ingérence. Le sous-ministre aurait dû dire : « Non, c'est ma responsabilité et je tiens à faire cela différemment. » Avait-il le pouvoir de le faire? Oui. Si le ministre insistait, il ne pouvait toutefois pas passer outre à l'avis du sous-ministre sur ces questions. Il n'en avait pas le pouvoir.

Dans le système politique canadien, nous avons l'avantage d'avoir au niveau fédéral une fonction publique professionnelle qui a essayé d'être réceptive aux directives et au contrôle

control. We can compare our system to Britain, Australia and New Zealand, where the tradition, particularly in the post-war period became one of the public service seeing itself as almost independent of public servants.

If you are familiar at all of the British television comedy called *Yes Minister*, you will know that to some extent that is actually a documentary of the British public service or the Australian public service or the New Zealand public service. It was not a documentary of the Canadian public service.

There are politicians who have had problems with the Canadian public service, but it has never tried to be independent in the way the others have been independent. The advantage in our system is that it makes them responsive to direction. The disadvantage is that they can cross the line. I think, in this case, the line was crossed. They went from being responsive to doing things improperly and it is now all coming out. That is why I say the pressures of the new public management are getting at that.

We have established a good system; however, we have allowed a little gap in the system, and I think we should fill it.

How do we hire deputy ministers to be more independent of the political process and, therefore, to send all the right signals down into the public service?

I think we should transform the clerk and the committee of senior officials, with perhaps a couple of outsiders, into a committee or a commission to appoint deputy ministers, preferably from within the system but even from outside the system as needed. That system now operates in terms of giving recommendations to the prime minister, which are usually followed. I think the way in which it should operate is that the clerk and the committee, which is a committee of senior deputies, with some outsiders to ensure against bureaucratic favouritism and cronyism, should actually make the appointment, but there should be a democratic veto. That is, the prime minister and the cabinet should be able to turn down an appointment. If they turn down an appointment they should have to state that publicly, but they should be able to do it.

That is the New Zealand model, except that in New Zealand, instead of a committee there is a single person. None of the systems is perfect, but it has worked well in New Zealand. Ironically, New Zealand has the most independent public service. Everywhere, and for good reason, there are concerns that the public service is becoming too enthusiastic and too drawn into the political vortex of the day. It is all of those pressures that I have talked about. It is occurring in both Britain and Australia. The pressures exist in New Zealand, but they have been able to thwart them to some extent. It is also occurring in the Canadian context. To the degree that we want to continue to have a professional public service that goes right to the top — and we have always

ministériels. Nous pouvons comparer notre système aux modèles britannique, australien et néo-zélandais où, traditionnellement, surtout en période d'après-guerre, la fonction publique se considérait presque comme indépendante.

Si vous connaissez la comédie télévisée britannique intitulée *Yes Minister*, vous savez que, dans une certaine mesure, il s'agit d'un documentaire sur la fonction publique britannique, ou encore australienne ou néo-zélandaise. Il ne s'agit pas d'un documentaire qui porte sur la fonction publique canadienne.

Certains hommes ou certaines femmes politiques ont eu des problèmes avec la fonction publique canadienne, mais celle-ci n'a jamais tenté d'être indépendante comme c'était le cas dans d'autres pays. L'avantage de notre système, c'est que la fonction publique est réceptive aux directives. Le désavantage, c'est qu'elle peut parfois dépasser les bornes. Nous sommes passés d'une fonction publique réceptive à une fonction publique qui fonctionne de façon adéquate, et c'est ce qui sort aujourd'hui au grand jour. C'est pourquoi je dis que ce sont les pressions de la nouvelle administration publique qui nous poussent à en arriver là.

Nous avons établi un système valable. Cependant, nous avons permis qu'il y ait une lacune dans ce système, et c'est ce qu'il nous faut à présent combler.

Comment faire en sorte que les sous-ministres soient plus indépendants du processus politique et, par conséquent, qu'ils envoient les bons signaux à la fonction publique?

Je pense que nous devrions transformer le greffier et le comité de hauts fonctionnaires, auquel on ajouterait quelques personnes de l'extérieur, en un comité ou une commission de qui relèverait la nomination des sous-ministres. Les personnes nommées viendraient de préférence de l'interne, mais aussi de l'externe, au besoin. En vertu du système actuel, on fournit des recommandations au premier ministre, qui sont généralement suivies. Voici la façon dont, selon moi, ce système devrait fonctionner : le greffier et le comité, qui est un comité de sous-ministres supérieurs, ainsi que certaines personnes de l'extérieur qui permettraient d'éviter le favoritisme et le copinage, devraient eux-mêmes procéder aux nominations, mais il devrait y avoir un veto démocratique. C'est-à-dire que le premier ministre et le cabinet pourraient refuser une nomination. Le cas échéant, il faudrait l'annoncer publiquement, mais cette possibilité devrait exister.

C'est le cas en Nouvelle-Zélande, sauf que là-bas, une seule personne est chargée de ces nominations. Aucun système n'est parfait, mais celui-là fonctionne bien en Nouvelle-Zélande. Ironiquement, la fonction publique de ce pays figure parmi les plus indépendantes. Partout, et à juste titre, l'on s'inquiète que la fonction publique devienne trop enthousiaste et soit emportée dans le tourbillon politique du jour. Ce sont les pressions dont j'ai parlé. C'est ce qui se produit à la fois en Grande-Bretagne et en Australie. Ces pressions existent également en Nouvelle-Zélande, mais les Néo-zélandais ont été capables de les contrecarrer dans une certaine mesure. C'est aussi ce qui se produit chez nous. Dans la mesure où nous voulons continuer d'avoir une fonction

assumed it did, because of our tradition, at the federal level but not always at the provincial level — then we have to think about how to institutionalize the informal conditions of the past.

Senator Mitchell: One assumption under much of this discussion in this area seems to come down to this: Unless someone is blamed and fired, responsibility and accountability have neither been addressed nor fulfilled. Yet, on the other hand, if a minister or a prime minister, for example, discovers a problem and takes responsibility, and takes steps to fix that problem, that should be seen to fulfil both accountability and responsibility.

An extreme case perhaps, is the particular scandal involved in the Gomery inquiry. The problem was discovered and then brought to light, and the prime minister has taken a litany of steps to fix the problem. He has fulfilled both accountability and responsibility. We could list many things, from appointing Gomery, to stopping the program, to setting up comptrollers in departments, to restructuring the ethical and conflict of interest guidelines in the House of Commons.

Within that context, you have identified the issue with the deputy minister, in the Gomery situation. You have established an argued that that deputy minister — and this involves allegations at this point — had the power to do what should have been done, so we do not need to change any of that.

What would we change in that circumstance? Are you saying that, in this hypothetical circumstance, the deputy minister should have been fired? Are you saying that if the minister or the prime minister responsible did not fire that deputy minister — maybe someone will be fired after Gomery — that, somehow, a parliamentary committee should have the power to fire that person?

If that is the case, how does the public ever hold a parliamentary committee accountable? When you hold a minister or a prime minister accountable, you vote either for him or against him. Who are you voting for or against on a committee? If you do not like how the committee is being run in holding that person accountable, how do you express your electoral accountability?

Mr. Aucoin: The electoral accountability operates through our system of elections. You do not get at a parliamentary committee, but you do not get at a prime minister, either. You can get at the entire government by casting your vote along party lines.

Senator Mitchell: We got it with Brian Mulroney.

Mr. Aucoin: Yes, we got it with Brian Mulroney by not electing Conservatives. Unless you lived in his constituency, you could not vote against him. The same holds true with a parliamentary committee.

Let us back up. The assumption is that unless someone is blamed and fired, accountability is not fulfilled. I agree with you that that assumption is often made when what you really want to

publique professionnelle à tous les niveaux — et nous avons toujours supposé que c'était le cas, traditionnellement, au fédéral mais pas toujours au provincial — alors, il nous faut penser à la façon d'institutionnaliser les conditions informelles qui existaient auparavant.

Le sénateur Mitchell : Dans cette discussion, on semble partir de la supposition suivante : à moins qu'une personne soit blâmée et renvoyée, il n'y a ni responsabilisation ni reddition de comptes. Pourtant, si un ministre ou un premier ministre, par exemple, découvre un problème et en assume la responsabilité, s'il décide de prendre des mesures pour résoudre ce problème, cela devrait être perçu comme une reddition de comptes et une responsabilisation.

Le scandale qui a mené à l'enquête Gomery en est sans doute un exemple extrême. Le problème a été découvert et a éclaté au grand jour, et le premier ministre a pris une série de mesures pour le régler. Il a donc rendu des comptes et a agi de façon responsable. Nous pourrions énumérer de nombreuses mesures, depuis la nomination du juge Gomery à la fin du programme, en passant par la mise en place de contrôleurs dans les ministères et la restructuration des lignes directrices en matière d'éthique et de conflit d'intérêts à la Chambre des communes.

Dans ce contexte, vous avez cerné le problème concernant le sous-ministre, dans la situation Gomery. Vous avez établi et soutenu que ce sous-ministre — et ce ne sont que des allégations à ce moment-ci — avait le pouvoir de faire ce qu'il y avait à faire, et que nous ne devons donc pas changer cela.

Que nous faut-il changer, dans ce cas? Êtes-vous en train de dire, dans ces circonstances hypothétiques, que le sous-ministre aurait dû être renvoyé? Êtes-vous en train de dire que si le ministre ou le premier ministre responsable n'a pas renvoyé le sous-ministre — et peut-être que quelqu'un perdra son poste après l'enquête Gomery — qu'à ce moment-là, le comité parlementaire devrait avoir la possibilité de renvoyer cette personne?

Dans ce cas, comment le public peut-il rendre un comité parlementaire responsable? Lorsque vous rendez un ministre ou un premier ministre responsable, vous pouvez voter pour ou contre lui. Dans un comité, pour qui ou contre qui allez-vous voter? Si vous n'aimez pas la façon dont un comité rend cette personne responsable, comment exprimez-vous votre responsabilité devant l'électorat?

M. Aucoin : La responsabilité devant l'électorat fonctionne par notre système électoral. Vous ne pouvez pas vous en prendre à un comité parlementaire, ni à un premier ministre. En revanche, vous pouvez vous en prendre à tout le gouvernement en votant la ligne de parti.

Le sénateur Mitchell : C'est ce que nous avons fait avec Brian Mulroney.

M. Aucoin : Oui, c'est ce que nous avons fait avec Brian Mulroney, en n'élisant pas les conservateurs. À moins de vivre dans sa circonscription, vous ne pouviez pas voter contre lui. C'est la même chose dans le cas d'un comité parlementaire.

Revenons un peu en arrière. Nous supposons qu'à moins qu'une personne ne soit blâmée et renvoyée, nous n'avons pas de réelle reddition de comptes. Je suis d'accord avec vous. On parle

do is fix the situation. When you want to fix a situation, it is because there is a problem of administration or of management that needs to be fixed. It is not that someone made a mistake. If someone makes a mistake, the last thing you want to do is fix the administration system. Mistakes are made all the time. Too often, we have a knee-jerk reaction; we fix the system and it is just a simple mistake that will not recur.

I do not think you should underestimate that there is a need to blame and to fire, to use your words, in the sense that there is a need to identify who is responsible for a situation and that sanctions be applied, whatever they are, for example, firing or loss of reputation may be sufficient. To the degree that the public or others are concerned that we do not do a good job in singling that out, I think there is a legitimate concern. People really do want to know not only that the system needs to be fixed and will be fixed, to the degree it needs to be fixed, but also how did this happen and who is responsible?

In this particular case, I think that is legitimate. At the end of the day, if electoral accountability is to operate as you say, you want to know: Do we take it out on the Liberal Party or on the present government?

The commission will obviously help enormously, but here is where some of the confusion arises with respect to the issue of deputy minister and ministerial accountability.

The Standing Committee on Public Accounts issued a report stating that there is a problem in the accountability system, but it was not able to identify who was responsible for causing the difficulty. Leaving aside that they could not get at some of the problems identified by the Gomery commission, that is surprising. The reports identified the people who were responsible. The fact that nobody came forward and said, "I did it, I did it," is like the price of tea in China. The committee identifies the minister, former ministers and former deputies. It is all out there and what they did is all out there. They passed judgment on what these people did or did not do in the circumstances. For them to then say, "We have to have the system of the accounting officer because we cannot hold the deputy minister accountable," is questionable. I am sorry, but, as I scratch my head, the deputy minister in this case, plus other officials, were identified. They were said to be at fault, they were blamed and their reputations have taken major hits. What else would ever happen? They cannot fire these people. In some cases they are retired, in any event.

What are we trying to fix in the Gomery commission?

We have to clarify that deputy ministers are giving accounts. We do not need to institute the accounting officer scheme to have accountings but we do have to remind deputy ministers, committee members and Parliament that this is working. If a deputy wants to claim that the minister told him to do it, the appropriate response would be to say that the minister did not

souvent de ce principe lorsqu'on veut résoudre un problème. Lorsque vous voulez rétablir une situation, c'est parce que vous vous rendez compte qu'il y a un problème d'administration ou de gestion qui doit être réglé. Cela ne veut pas forcément dire que quelqu'un a fait une erreur. Lorsque quelqu'un fait une erreur, la dernière chose que vous voulez faire, c'est de changer le système administratif. L'erreur est humaine. Trop souvent, nous réagissons spontanément; nous cherchons à améliorer un système, alors qu'il s'agit d'une simple erreur qui ne se reproduira pas.

Selon moi, il ne faut pas sous-estimer le besoin de trouver quelqu'un coupable et de le renvoyer, pour reprendre vos paroles, dans le sens qu'il faut mettre le doigt sur la personne responsable d'une situation précise et appliquer des sanctions, quelles qu'elles soient, comme la mise à pied ou une réputation ternie, ce qui peut être suffisant. Dans la mesure où le public ou d'autres s'inquiètent que nous ne parvenions pas à le faire, je pense que c'est une préoccupation légitime. Les gens veulent savoir non seulement que le système doit être changé et qu'il le sera, dans la mesure nécessaire, mais ils veulent également savoir comment cela s'est produit et qui en est responsable?

Dans ce cas précis, je crois que c'est légitime. En bout de ligne, si la reddition de comptes électorale fonctionne comme vous le dites, vous vous poserez la question : faut-il en vouloir au Parti libéral ou au gouvernement actuel?

La commission sera évidemment d'une aide précieuse, mais voici ce qui peut porter à confusion au sujet des sous-ministres et de la responsabilité ministérielle.

Le Comité permanent des comptes publics a publié un rapport dans lequel il déclarait qu'il y a un problème dans le système de reddition de comptes, mais qu'il n'était pas en mesure de déterminer à qui la faute. Mis à part le fait qu'ils ne pouvaient pas s'attaquer à certains problèmes mis en évidence par la commission Gomery, cette déclaration reste surprenante. Les rapports pointaient du doigt les personnes responsables. Le fait que personne n'ait déclaré publiquement « C'est moi qui suis responsable », ne devrait étonner personne. Le comité met en évidence le ministre, d'anciens ministres et d'anciens sous-ministres. Ils sont connus, de même que leurs actions. Le comité a jugé ces actions, dans ces circonstances. Il a dit « Il nous faut un système qui comprenne un agent de reddition de comptes, car nous ne pouvons tenir le sous-ministre responsable », ce qui est discutable. Je suis désolé, mais dans ce cas-ci, le sous-ministre et d'autres fonctionnaires ont été identifiés. On a dit qu'ils étaient en faute, ils ont été accusés et leur réputation en a souffert. Qu'est-ce que le comité peut faire de plus? Il ne peut renvoyer ces personnes. De toute façon, dans certains cas, ils sont à la retraite.

Qu'essaie-t-on de corriger à la commission Gomery?

Nous devons préciser que les sous-ministres rendent des comptes. Il n'est pas nécessaire de créer un poste d'agent responsable pour obtenir des comptes. Il faut cependant rappeler aux sous-ministres, aux membres des comités et au Parlement que ce système fonctionne. Lorsqu'un sous-ministre prétend avoir suivi les ordres que lui avait donnés le ministre, la

have the authority in the first place. A minister without authority is akin to someone walking in off the street and telling the deputy to do it. Would he listen to that person?

Is the minister or the deputy minister responsible if the deputy follows the minister's orders? The deputy minister is responsible because he had the authority. It does not matter what the minister told him. This is the point about holding people responsible. If they have the authority, then they have to accept responsibility for what they do. If a minister has authority and a public servant acts without the minister's knowledge, then it becomes a case of the minister saying that he did not know about it and looking into the matter to take further action if he finds a problem. Once the minister knows about it he becomes fully accountable for everything he does from that point on but remains unaccountable for what happened in the past because he did not know about it and could not have been expected to know about it.

When we know what has happened and who was in authority, as in this case, the deputy minister cannot simply say that the minister told him to do it because that would be a meaningless concept empty of constitutional position on the particular issue. The deputy either had the authority to do it or did not have the authority to do it. When the deputy has the authority, the deputy bears the responsibility. When the minister has the authority, the minister bears the responsibility.

In this particular case, we are trying to make that clear. It seems to me that we have to build some protocols around this issue. We have to clarify what deputies can answer for and what they should be expected to justify in terms of their behaviour. Some of these instructions are built into the system but we have to make improvements. This comes back to the capacity of committees. In particular, chairs of committees must learn how to control members of their committees from going after people who cannot give full accounts because they are public servants. Committees have to be able to instruct certain witnesses, such as deputy ministers, that when the matter falls within their jurisdiction, they must give a full account and if they do not give that account, it will be held against them.

Senator Comeau: Professor Aucoin, it is always a pleasure to hear your presentations.

I used the term "black hole" and, after listening to your testimony, I find that indeed there is a black hole. Some of us have been under the impression for years that there was a concept of ministerial responsibility such that a minister, when something like an Adscam occurred, would take action that might include a resignation, a firing or something else. Historically, that was expected to happen. There seems to be a growing public perception that once the damage in the system is uncovered, there is no responsibility taken or accountability proffered. Frequently those breakdowns are discovered by either the

réponse devrait être que le ministre n'avait pas le pouvoir au départ de donner cet ordre. Un ministre sans pouvoir est semblable à un simple citoyen. Si un citoyen donnait un ordre au sous-ministre, exécuterait-il cet ordre?

Si le sous-ministre exécute les ordres du ministre, qui, du ministre ou du sous-ministre, doit en être tenu responsable? C'est le sous-ministre qui est responsable, car il avait les pouvoirs nécessaires. Peu importe ce que le ministre lui a dit. C'est à cela que sert la reddition de comptes. Ceux qui ont le pouvoir doivent assumer la responsabilité de leurs actes. Si un ministre a les pouvoirs nécessaires et qu'un fonctionnaire agit à son insu, le ministre peut dire qu'il n'était pas au courant, qu'il va examiner la situation et qu'il prendra les mesures nécessaires s'il constate un problème. Une fois le ministre mis au courant, il devient pleinement responsable de tout ce qu'il fait par la suite. Mais on ne peut lui demander de comptes sur ce qui s'est fait auparavant puisqu'il n'était pas au courant et qu'on ne pouvait pas s'attendre à ce qu'il le soit.

Lorsqu'on sait ce qui s'est produit et qui était aux commandes, comme dans ce cas-ci, le sous-ministre ne peut pas simplement prétendre que le ministre lui a donné l'ordre, car cela ne voudrait rien dire et ne manifesterait aucune position constitutionnelle sur le sujet. Ou bien le sous-ministre avait le pouvoir de poser ces actes, ou bien il ne l'avait pas. Lorsque le sous-ministre a les pouvoirs nécessaires, il doit assumer la responsabilité. Quand c'est le ministre qui possède le pouvoir, c'est lui qui doit assumer la responsabilité.

Dans le cas qui nous occupe, nous essayons de préciser ce qu'il en est. Il me semble que nous devons établir des protocoles à ce sujet. Nous devons préciser quelles responsabilités les sous-ministres doivent assumer et quel comportement ils devraient justifier. Certains de ces éléments existent déjà dans le régime, mais il faut apporter des améliorations. Cela nous ramène au pouvoir des comités. Les présidents de comités, plus particulièrement, doivent apprendre comment empêcher les membres de leurs comités d'exiger des comptes complets de gens qui ne peuvent en fournir parce qu'ils ne sont que de simples fonctionnaires. Les comités doivent pouvoir donner des instructions à certains témoins, entre autres aux sous-ministres, et leur dire que pour les questions qui relèvent de leurs compétences, ils doivent rendre des comptes complets, car s'ils ne le font pas, cela sera retenu contre eux.

Le sénateur Comeau : Monsieur Aucoin, c'est toujours un plaisir d'entendre vos exposés.

J'ai parlé de « trou noir », et après avoir écouté votre témoignage, je constate qu'il s'agit effectivement d'un trou noir. Pendant des années, certains d'entre nous ont eu l'impression qu'il existait un concept de responsabilité ministérielle et que, dans le cas d'un scandale comme celui des commandites, un ministre prendrait les mesures nécessaires, entre autres en donnant sa démission, en renvoyant certaines personnes ou d'autres choses de ce genre. Par le passé, c'est ce à quoi on s'attendait. La population semble croire de plus en plus qu'une fois découvert le pot aux roses, personne n'assume la responsabilité ou ne rend de comptes.

Auditor General or by someone requesting basic information under the Access to Information Act rather than through the parliamentary system.

I sense that parliamentarians have not been using the power that they have to hold ministers and deputy ministers to account. Rather, the government has dropped the concept of ministerial responsibility and adopted a system of responsible government. In other words, Parliament will do what it wants for three or four years and, after three or four years, the Canadian public can decide through an election whether they want Parliament to continue. It becomes more a case of responsible government rather than responsible ministers, and the results we have bear out that concept. Would you agree?

Mr. Aucoin: No, those are perceptive comments, Senator Comeau, to be expected from a fellow Nova Scotian. Great damage is done to the system to the degree that the parliamentary process does not glean out some of the major issues that we have faced. You are right in saying that if it comes from the Auditor General, even though the Auditor General is an agent of Parliament, or if it comes via the media obtaining things through the Anti-terrorism Act, then it looks like the main accountability form — Parliament — is not up to the task. Two things have happened here. The first is as you said, senator, that it is easy for the government to use the confidence convention of responsible government whereby it was elected by the people, therefore the people can decide; and in the meantime, please go away.

There is an element of that creeping into the system. The difficulty is that the government can get away with it as long as it is in a majority position. It is a little different when government is in a minority position. It has been exacerbated by the degree to which our Parliament has not developed greater capacity to extract accounts from ministers. For example, the estimates' process has just collapsed in this country. There is no significant examination of the estimates, where one would expect a serious examination of past administration where many of these things would arise.

Other political systems are not perfect in any respect but all three of the other major Westminster systems do a better job than we do in that respect and they do it for different reasons. It will be interesting to see whether a new Senate controlled by the government will make a major difference in Australia's system where the key had been the estimates committee. The House of Representatives in New Zealand does not do a better job than the House of Commons here but the Senate in Australia does a better job of independent inquiries that the government does not want done. Last week there was the first instance of a major report criticizing what has been their sponsorship scandal that occurred in their immigration department. Information controlled by the opposition has been released by the Senate. A member of the

Souvent, les problèmes sont découverts soit par la vérificatrice générale, soit au moyen d'une demande d'information sous le régime de la Loi de l'accès à l'information, plutôt que par l'entremise du régime parlementaire.

J'ai l'impression que les parlementaires n'ont pas usé de leur pouvoir de demander des comptes aux ministres et aux sous-ministres. Au contraire, le gouvernement s'est délesté du concept de la responsabilité ministérielle pour adopter un système de gouvernement responsable. Autrement dit, le Parlement fait ce qu'il veut pendant trois ou quatre ans et après cette période, la population canadienne décide au moyen d'une élection s'il souhaite que le Parlement soit maintenu. Il s'agit davantage de gouvernement responsable que de responsabilité ministérielle, et les résultats semblent aller dans ce sens. Êtes-vous d'accord avec moi?

M. Aucoin : Non, ce sont des observations perspicaces, sénateur Comeau, comme on peut s'y attendre d'un concitoyen néo-écossais. Cela nuit grandement au régime dans la mesure où le processus parlementaire n'arrive pas à régler certains des grands problèmes auxquels nous avons été confrontés. Vous avez raison de dire que si les problèmes sont signalés par la vérificatrice générale, même si elle est une fonctionnaire du Parlement, ou s'ils sont signalés dans les médias en vertu de dispositions de la Loi antiterroriste, cela donne l'impression que la principale tribune de reddition de comptes, c'est-à-dire le Parlement, ne fait pas son travail. Cela nous amène à deux choses. La première est, comme vous l'avez dit, sénateur, qu'il est facile pour le gouvernement d'appliquer la convention de confiance du gouvernement responsable, selon laquelle c'est la population qui décide, puisque c'est elle qui a élu le Parlement; et entre les élections, il ne faut pas s'en mêler.

Cet élément s'insinue en partie dans le régime. Le problème, c'est que le gouvernement peut agir de cette façon tant qu'il est majoritaire. C'est un peu différent lorsque le gouvernement est minoritaire. Ce problème a été exacerbé dans la mesure où notre Parlement n'a pas augmenté sa capacité d'exiger des comptes des ministres. Par exemple, le processus d'examen des budgets des dépenses est devenu lettre morte au Canada. Il n'y a pas d'examen véritable des budgets des dépenses, d'examen sérieux de l'administration antérieure où bon nombre des problèmes trouveraient leur source.

Les autres systèmes politiques ne sont pas parfaits, mais les trois autres grands régimes du type Westminster s'en tirent mieux que nous à cet égard, et ce, pour différentes raisons. Il sera intéressant de voir si le nouveau Sénat australien, contrôlé par le gouvernement, fera une grande différence dans le régime de ce pays, dans lequel le comité d'examen des dépenses a joué un rôle essentiel. La Chambre des représentants de la Nouvelle-Zélande n'obtient pas de meilleurs résultats que notre Chambre des communes, mais le Sénat australien fait mieux que nous en matière d'enquêtes indépendantes sur des sujets que le gouvernement voudrait garder dans l'ombre. La semaine dernière, il a produit un premier rapport important dans lequel il critique l'équivalent de leur scandale des commandites, qui s'est

Senate in opposition trying to get a new inquiry around matters of the new workforce legislation was simply voted down by the government.

There is a reason why that the capacity does not exist, and you have clearly identified that the government can ignore Parliament. Parliament has not been able to exercise, for various reasons, its capacity to hold the government's and ministers "feet to the fire," so to speak.

Senator Comeau: When I talked to you briefly prior to this meeting, I mentioned that in my capacity as a senator I focus my efforts on two issues: official languages and fisheries, which I have been doing for years. During those many years, I have come to know the acts and statutory instruments a bit better than I would if I only dabbled in committee work occasionally, yet I still sense that at times I do not have the required expertise to hold either a minister or deputy minister to account. That leads me to the question: Should parliamentary committees have access to resources such as, for example, someone with your expertise, Professor Aucoin, to look at the system and help committee members prepare their questions for a day's testimony by a deputy minister? I ask this in terms of Adscam because I, too, listened to some of the questions asked by the Standing Committee on Public Accounts with which I was not very impressed. Had they had the benefit of a briefing by an expert on the subject, they might have done a much better job of their study.

Should we consider the idea of resident experts attached to the committees, notwithstanding the excellent help that we have from the Library of Parliament researchers?

Mr. Aucoin: It is very important that any organization that is doing scrutiny and questioning have the requisite capacity, and that includes having a staff that can do the work to support that capacity. In the Canadian context, virtually everyone recognizes the need to enhance the staff members and the resources extended to them. It is best to have full-time staff that can specialize in these areas, but there are two other important elements.

First, if the process is not right, the staff will not be used to its best advantage. You have to have a committee that knows how to use the staff and often, in the legislative process, MPs or senators who do not know how to do that. The process must be right.

Second, one of the difficulties in the Canadian case is the high turnover of Canadian MPs. This goes back to the question of electoral democracy in Canada holding people to account. While there have been some exceptions and a bit of slow down recently, on the larger scale Canada is greatly removed from everyone else in terms of people having parliamentary careers. It is not just that we are somewhere in the spectrum. We are a real exception. Our

produit dans leur ministère de l'Immigration. Les renseignements détenus par l'opposition ont été rendus publics par le Sénat. Un membre de l'opposition au Sénat a essayé d'obtenir une nouvelle enquête au sujet des questions entourant la nouvelle loi sur la main-d'oeuvre, et sa demande a tout simplement été rejetée par le gouvernement.

Si cette capacité n'existe pas, il y a une raison pour cela, et vous avez dit avec raison que le gouvernement ne peut pas ignorer le Parlement. Pour diverses raisons, le Parlement n'a pas été en mesure d'exercer son pouvoir de « mettre sur la sellette », si je puis dire, le gouvernement et ses ministres.

Le sénateur Comeau : J'ai parlé brièvement avec vous avant le début de la réunion, et j'ai dit qu'en ma capacité de sénateur, je consacre mes efforts dans deux domaines : les langues officielles et les pêches. Ce sont des dossiers dans lesquels je travaille depuis des années. Au fil des ans, j'en ai appris davantage sur les lois et les instruments statutaires que je n'aurais pu le faire si je n'avais travaillé qu'en comité à l'occasion. Et pourtant, j'ai parfois encore l'impression que je ne possède pas les compétences nécessaires pour demander des comptes à un ministre ou à un sous-ministre. Cela m'amène à poser la question suivante : les comités du Parlement devraient-ils pouvoir disposer de ressources comme, entre autres, un expert comme vous, monsieur Aucoin, pour examiner le système et aider les membres des comités à préparer leurs questions en prévision du témoignage d'un sous-ministre? Je pose ma question dans le contexte du scandale des commandites, car j'ai moi aussi écouté certaines des questions posées par le Comité permanent des comptes publics, et ces questions ne m'ont pas beaucoup impressionné. Si les membres du comité avaient pu consulter un expert dans le domaine, ils auraient pu produire une étude de meilleure qualité.

Devrait-on envisager d'engager un expert permanent pour chacun des comités, sans égard aux excellents services que nous recevons des attachés de recherche de la Bibliothèque du Parlement?

M. Aucoin : Il est très important que toute organisation qui fait des examens et pose des questions dispose de la capacité nécessaire, notamment d'un personnel suffisant. Dans le contexte du Canada, à peu près tout le monde est d'accord pour reconnaître la nécessité de renforcer le personnel et ses ressources. Il vaut mieux avoir du personnel à plein temps spécialisé dans ces domaines, mais il y a deux autres éléments importants.

Premièrement, si le processus n'est pas correct, le personnel ne sera pas exploité de façon optimale. Il faut un comité qui sache comment se servir de ce personnel et souvent, dans le processus législatif, les députés ou les sénateurs ne le savent pas. Il faut donc que le processus soit correct.

Deuxièmement, l'un des problèmes dans le cas du Canada, c'est le roulement important des députés canadiens. Cela remonte à la question de la démocratie électorale au Canada qui oblige les gens à rendre des comptes. Il y a eu des exceptions et un léger ralentissement récemment, mais globalement, le Canada est très loin des autres pour ce qui est des personnes qui ont une carrière parlementaire. Ce n'est pas que nous sommes quelque part dans

MPs tend not to be knowledgeable because they are amateurs, and they are amateurs because they come and go with such great frequency. In all the other systems, people who have been there for a long time do the significant committee work.

There is one other dynamic in the process and that is, although I hate to use the word "culture," the culture inside the institution. A sufficiently critical mass of British MPs have taken it into their heads for many generations that holding the government to account is important, that it is why they are elected. Canadian MPs do not have that view. Survey after survey shows that Canadian MPs put that so far down the list you may as well not count it. They believe that constituency and policy work is more important than holding the government to account. That view was beautifully expressed in a committee that I believe Reg Alcock chaired on changing the estimates. An expert witness explained why MPs should be examining the estimates and looking at past accounts. One MP asked if that meant they had to look at history. That tells the whole story. They are not interested in holding the government to account; they are only interested in their involvement in policy or serving constituents, which they see as important stuff. Most MPs turn to constituents after the door shuts on the policy side. Once they are here for a little while they realize that they are not in Washington, but here in Ottawa, so they turn to the constituency side. That is important, but a minimal role.

I did not get into some of the details in terms of greater use of specialized committees to hold public servants to account. We must do two important things in terms of holding deputy ministers to account. We need committees that can do that well, particularly around issues of public service management. We have suffered from not having dedicated committees on public service management in our system. There are committees on this elsewhere. We do not have this, although some committees try to do bits and pieces of it. In particular, in dealing with deputy minister accountability, we need to have protocols and that means that the committees that do this have to be good.

One thing that could easily offset some of the things I have talked about is greater use of House and Senate joint committees. The question of deputy minister accountability when talking about preserving the independence of MPs, having the right protocols in place, et cetera, cries out for a joint House and Senate committee. We could develop the required expertise and experience so that these committees could play their roles properly and play down unnecessary partisanship. In this way, we could develop something along the lines in the British system of accountability. Although we must not overestimate it, the Committee of Public Accounts in Britain has the sense that it is important to hold officials to account without grandstanding and that it is an important public responsibility of MPs to do this.

l'éventail, nous sommes véritablement une exception. Nos députés ont une certaine ignorance parce que ce sont des amateurs, et ce sont des amateurs parce qu'ils ne font que passer brièvement. Dans tous les autres régimes, ce sont des gens qui sont là depuis longtemps qui font le travail important en comité.

Il y a une autre dynamique dans ce processus et c'est, bien que je n'aime pas utiliser le mot « culture », la culture interne à l'institution. Il y a en Grande-Bretagne une masse critique assez importante de députés qui ont bien assimilé depuis des générations l'idée qu'il est important d'exiger des comptes du gouvernement et que c'est pour cela qu'ils sont élus. Les députés canadiens n'ont pas cette vision des choses. Les enquêtes montrent les unes après les autres que c'est secondaire au point d'être insignifiant pour les députés canadiens. Ils estiment qu'il est plus important de travailler dans leur circonscription et de faire leur travail politique que d'exiger des comptes du gouvernement. C'est un point de vue qui a été remarquablement exprimé à un comité présidé, je crois, par Reg Alcock, qui envisageait de modifier les prévisions budgétaires. Un expert a expliqué aux députés pourquoi ils devaient examiner les prévisions budgétaires et se pencher sur les comptes antérieurs. Un député lui a demandé si cela voulait dire qu'il devait se pencher sur l'histoire. Cela en dit long. Cela ne les intéresse pas d'exiger des comptes du gouvernement; tout ce qui les occupe, c'est leur activité politique ou leur activité au service de leurs électeurs, c'est cela qu'ils considèrent comme important. La plupart des députés, dès qu'ils laissent de côté les questions de politique, s'occupent des gens de leur circonscription. Quand ils sont ici depuis un moment, ils se rendent compte qu'ils ne sont pas à Washington mais bien à Ottawa, et par conséquent, ils se retournent vers leur circonscription. C'est un rôle important mais minime.

Je ne vous ai pas donné beaucoup de détails sur le recours accru à des comités spécialisés pour exiger des comptes des fonctionnaires. Il faut faire deux choses importantes pour obliger les sous-ministres à rendre des comptes. Il faut avoir des comités capables de le faire correctement, notamment quand il s'agit de gestion de la fonction publique. Nous avons été pénalisés par l'absence de comités spécialisés dans la gestion de la fonction publique. Ce genre de comité existe ailleurs. Nous n'en avons pas, bien que certains comités essaient de le faire de façon fragmentaire. En particulier, pour ce qui est l'imputabilité des sous-ministres, il faut avoir des protocoles, autrement dit le comité qui s'en occupe doit être solide.

Il y a une chose qui permettrait de régler facilement un certain nombre des problèmes que j'ai évoqués, c'est le recours accru à des comités mixtes de la Chambre et du Sénat. Si l'on vient exiger des comptes des sous-ministres en préservant l'indépendance des députés, en ayant les bons protocoles, et cetera, il faut absolument mettre en place un comité mixte de la Chambre et du Sénat. On pourrait regrouper des gens ayant l'expertise et l'expérience nécessaires pour permettre à ces comités de jouer correctement leur rôle en mettant un bémol sur les partis pris politiques superflus. Cela nous permettrait de mettre sur pied un régime de reddition de comptes plus ou moins semblable à celui des Britanniques. Il ne faut pas surestimer le comité des comptes publics de la Grande-Bretagne, mais c'est tout de même un comité

We could develop some of that culture in a joint Senate and House committee and that would be very effective for advancing the cause in Canada.

Senator Ringuette: It is very nice to hear from you, Professor Aucoin. You have dealt more with the reality of operation than the theory of it.

In your brief, you state that ministers have the authority and the responsibility. You also state, on the other hand, that deputy ministers have statutory authority and powers that are delegated by Treasury Board guidelines and those deputy ministers can overrule ministers.

I heard yesterday about a situation within Fisheries and Oceans Canada where officials have exercised a lot of leeway with regard to travel expenses. In reality, because of the parliamentary system, the minister would answer questions on such issues in the House of Commons. However, the authority and responsibility with regard to non-political staff expenses rests on the responsibility and powers of the deputy minister.

Nowhere yesterday did we hear, from parliamentarians asking questions or the media asking questions, any indication of the deputy minister's responsibility and his delegation of authority to the assistant deputy minister and so forth for this kind of check and balance in the system. The only figurehead in this issue is the minister who has, as you said earlier, no real authority or power because whatever authority and power he has in this regard can be overruled and is actually under the power of the deputy minister.

How can you reconcile that situation? I agree with you that we need to fill the gap. I find that the gap in the system is the accountability of the bureaucracy. There is a definite need for the bureaucracy to be accountable. I also tend to agree with you that in the current minority Parliament it is not evident that committees will require deputy ministers to be that accountable, because they do not score political points with regard to the opposition to do so.

I do believe that the area on which we need to reflect is the area of bureaucratic authority, responsibility and accountability where I do not think there is a real process.

Perhaps another comment that I would like to refer to is on page 4 of your brief, where you say that pressure increases the power at the centre under the PMO — and I would include PCO and political aides. However, in item three you say that there is an increased effort to politicize staffing in the public service.

I completely disagree with you because last week the Public Service Commission report said it did not find any evidence of political interference in the public service. However, in a special

qui considère qu'il est important d'exiger des comptes des hauts fonctionnaires sans faire du grand spectacle, mais simplement parce que c'est une responsabilité publique importante pour les députés.

Nous avons pu créer ce type de culture dans un comité mixte du Sénat et de la Chambre, et je pense que cela serait très utile pour faire avancer la cause au Canada.

Le sénateur Ringuette : Il est très intéressant d'entendre votre point de vue, monsieur Aucoin. Vous vous êtes occupé davantage des aspects pratiques que des aspects théoriques.

Dans votre mémoire, vous dites que les ministres possèdent les pouvoirs et les responsabilités. Cependant vous dites également que les sous-ministres ont des pouvoirs conférés par la loi qui leur sont délégués par les lignes directrices du Conseil du Trésor. Vous nous dites que ces sous-ministres peuvent contredire les ministres.

J'ai entendu parler hier d'un cas à Pêches et Océans Canada. Les fonctionnaires de ce ministère ont pris certaines libertés avec les indemnités de déplacement. Cependant, parce que nous avons un système parlementaire, c'est au ministre de répondre de ces questions devant la Chambre des communes. Pourtant, les frais pour le personnel non politique relèvent de la responsabilité et des pouvoirs du sous-ministre.

Hier, les parlementaires et les journalistes qui posaient des questions n'ont jamais parlé de la responsabilité du sous-ministre, ni des pouvoirs délégués au sous-ministre adjoint, ou d'autres responsabilités dans le cadre de ce système de freins et contrepoids. La seule figure de proue dans ce cas est le ministre, qui comme vous l'avez dit plus tôt, n'a pas de véritable pouvoir, car toute l'autorité et tous les pouvoirs qu'il a dans ce cas-ci peuvent être contredits par le sous-ministre.

Comment concilier les deux? Je suis d'accord avec vous, il faut remédier à ces lacunes. Mais je pense que le problème vient de la reddition de comptes de la bureaucratie. La bureaucratie doit rendre des comptes. Je suis également plutôt d'accord avec vous sur le fait que dans le cas d'un gouvernement minoritaire, les comités pourraient ne pas demander aux sous-ministres de rendre des comptes, car cela ne leur permet pas de marquer des points politiques.

Je pense que nous devons réfléchir à la responsabilité des fonctionnaires, à l'obligation de rendre des comptes alors qu'il n'y a pas de méthodes pour le faire.

J'aimerais également faire une observation à propos de ce que vous avez écrit à la page 4 de votre mémoire, où vous dites que les pressions centralisent le pouvoir au sein du Bureau du premier ministre, et moi, j'ajouterais à cela le Bureau du Conseil privé et les conseillers politiques. Cependant, au point trois, vous dites qu'on essaye de plus en plus de politiser les nominations au sein de la fonction publique.

Je ne suis absolument pas d'accord avec vous car le rapport de la Commission de la fonction publique publié la semaine dernière ne trouvait aucune preuve d'intervention politique dans la

audit, it found bureaucratic patronage alive and well in the public service.

I would like to have your response to these comments.

Mr. Aucoin: I will start with the first, which is a very important point. I do not think I said that the deputy minister overruled the minister; I think I said the minister could not overrule the deputy minister in these regards. However, the example you raise is a classic case.

If officials in a department are abusing or misusing travel monies, that clearly is a matter that could be sent to the minister. Sorry, you could ask the minister whether the rules governing the travel monies, as laid down by the Treasury Board, are sufficient. In this case, I think if you look at the rules, you will see that there is poor administration of the system.

In this case, it is clear that you have to ask the deputy minister. These are matters of financial control in a department and are clearly under the deputy minister's authority. Deputy ministers should be called to account for the performance of their departments. To some extent, we do that, but we do not do it very well. In other systems, they do it better, particularly with items such as travel accounts that tend to be popular with politicians.

We are dealing with a situation where the minister has authority for the general management of a department and programs and the deputy has that authority. You asked how to reconcile that situation. There are two ways to do that. One would be to delete the deputy minister's authority and give the ministers authority for all aspects of financial controls and administration. I cannot imagine that we would want to delete the deputies' powers to staff, but you could do that.

You could say no, we have assigned or delegated those powers to deputies for financial and human resource management for good reasons; therefore, we are not going to delete them. Instead, we will have to do a better job of holding deputies to account. You are not going to drag every single public servant before a committee; you have to get to the person who can manage this — it is back to your "fix it."

Inside the system, there are ways of imposing discipline on those who have not lived up to their responsibilities. As you may note, the new Human Resource Modernization Act takes the authority to discipline away from the Treasury Board and gives it directly to deputy ministers.

That is another reason for having a good public service administration committee in Parliament, perhaps with a joint committee, because you might want to have that committee meet in camera in some cases. You could haul the deputy minister in front of you, find out whether the appropriate discipline has been imposed, and reassure the deputy that you will keep the testimony

fonction publique. En revanche, dans le cadre d'une vérification spéciale, le rapport a trouvé que le favoritisme bureaucratique se portait bien dans la fonction publique.

J'aimerais connaître vos observations à propos des différents points que j'ai soulevés.

M. Aucoin : Je vais d'abord répondre à votre premier point qui est très important. Je ne pense pas avoir dit que le sous-ministre contredit le ministre; je pense avoir dit que le ministre ne pouvait pas contredire le sous-ministre sur ces questions. Cependant, l'exemple que vous avez utilisé est un cas typique.

Si des fonctionnaires au sein d'un ministère abusent ou utilisent à mauvais escient les indemnités de déplacement, c'est quelque chose dont on pourrait certainement saisir le ministre, en lui demandant si les règles concernant les indemnités de déplacement, telles qu'énoncées par le Conseil du Trésor, sont suffisantes. Je pense que dans ce cas-ci, si vous examinez les règles, vous trouverez que le système est mal géré.

Cependant, il est clair qu'il faut également, dans ce cas-ci, s'adresser au sous-ministre. Il s'agit de questions de contrôle des finances dans un ministère, et cela relève clairement des responsabilités du sous-ministre. Les sous-ministres devraient rendre des comptes à propos du rendement de leurs ministères. Nous leur demandons de le faire dans une certaine mesure, mais nous ne leur en demandons pas assez. Dans d'autres systèmes, c'est beaucoup mieux fait, surtout avec des questions telles que les indemnités de déplacement, questions qui sont souvent populaires auprès des politiciens.

Dans la situation actuelle, le ministre est responsable de la gestion d'ensemble du ministère et des programmes, ainsi que le sous-ministre. Vous avez demandé comment concilier ces pouvoirs. Il y a deux façons de procéder : la première serait d'éliminer l'autorité du sous-ministre et de rendre les ministres responsables de tous les aspects des contrôles financiers et de l'administration. J'imagine mal l'élimination de l'autorité du sous-ministre en matière de dotation, mais ce serait une possibilité.

Vous pourriez me répondre que ce n'est pas une bonne idée, que, si nous avons confié ou délégué ces pouvoirs aux sous-ministres, en matière de gestion financière et de gestion des ressources humaines, c'est pour de bonnes raisons. Il conviendrait plutôt de mieux veiller à ce que les sous-ministres assument leurs responsabilités. Il ne s'agit pas de traîner tout fonctionnaire devant un comité; il faut une personne en mesure de gérer la question; on en revient à votre idée de réparer les choses.

Il existe dans le système des façons d'imposer des sanctions aux personnes qui se dérobent à leurs responsabilités. Comme vous le remarquerez, la nouvelle Loi sur la modernisation des ressources humaines retire le pouvoir de sanctionner au Conseil du Trésor et le donne directement aux sous-ministres.

C'est l'une des raisons pour lesquelles il est important d'avoir un bon comité de la fonction publique au Parlement, un comité qui pourrait être mixte vu qu'il serait parfois souhaitable que le comité se réunisse à huis clos. Rien n'empêche d'ordonner aux sous-ministres de comparaître devant le comité, de s'assurer que les mesures disciplinaires appropriées ont été appliquées et de

in confidence. In that way, you could assure Parliament publicly, without getting into the details that things have been taken care of satisfactorily.

That is the way you reconcile that situation. The system is already in place. We are not talking about taking powers away from ministers. If it is a matter of changing the law, then ministers can be asked the question. As you point out, the opposition goes after ministers because that is where it scores political points.

In the context of our parliamentary government system, we try to achieve two things: we want to have good politics and we want to have good government. Too often, we forget about the importance of good government, which is Parliament bringing public servants in front of committees so there is a good accounting for administrative stuff that does not get on the front pages of *The Globe and Mail* unless it is a scandal. That is important.

In terms of the question of an increased effort to politicize staffing in the public service, *The Globe and Mail* today points out the politicization that occurred with respect to the appointment of Mr. Campbell to replace Mr. Guité. That is as straight politicization as there is in the system. It also is complicated by the fact that alone in the Westminster systems, we have the possibility of political staff going into the public service on a priority basis.

In terms of the public service commissioner finding no evidence of this and finding evidence of bureaucratic patronage or favouritism, I agree with you — clearly, I cannot disagree because that is what was said. However, the issue is that if you go around and talk to senior public servants in all jurisdictions, there is increased pressure to politicize appointments.

Much of it is not partisan political appointments, although there is some of that. Much of it is what we would call “prime ministerial personalization” or “ministerial personalization.” Ministers want their own people in those positions. The appointments often come from the public service, but the appointees are generally people with whom the prime minister or the minister feels comfortable. In confidential interviews, senior officials, including those who make the appointments, tell me that all the time — and they will say it has changed. There has always been that pressure in the system, this is not entirely new, but they will say the pressures have increased tremendously.

That is one reason why you see these people who are enthusiastic about the government. As a former secretary to the Australian cabinet pointed out to me, the real problem is the number of junior public servants who want to show how enthusiastic they are about government policies so that those who make the appointments will single them out. In many cases,

garantir au sous-ministre que son témoignage restera confidentiel. De cette façon, vous pourriez assurer publiquement, devant le Parlement, que l’on s’est occupé de la question, sans vous attarder sur les détails.

C’est une façon de concilier les pouvoirs. Il y a déjà un mécanisme. Il ne s’agit pas de priver les ministres de certains pouvoirs. Si c’est la loi qu’il faudrait modifier, on peut toujours poser la question aux ministres. Comme vous l’avez souligné, si l’opposition s’en prend aux ministres, c’est parce que c’est payant d’un point de vue politique.

Dans notre système de gouvernement parlementaire, nous voulons deux choses : de bonnes politiques et un bon gouvernement. Nous avons tendance à oublier trop souvent l’importance d’un bon gouvernement, où le Parlement fait comparaître des fonctionnaires devant un comité afin d’assurer un bon suivi des questions administratives, sans que cela finisse étalé à la une du *Globe and Mail* en plein scandale. C’est important.

En ce qui concerne la question des pressions exercées pour politiser la dotation de la fonction publique, je vous signale que dans *The Globe and Mail* d’aujourd’hui, on souligne la politisation que constitue justement la nomination de M. Campbell en remplacement de M. Guité. C’est de la politisation de la plus pure espèce. La situation est compliquée par le fait que dans les démocraties parlementaires inspirées du système de Westminster, nous avons la possibilité d’accorder la priorité à un personnel politique pour des postes dans la fonction publique.

Comme le commissaire à la fonction publique n’a pas constaté ce problème, malgré les preuves de patronage bureaucratique ou de favoritisme, je suis contraint d’en arriver à la même conclusion que vous; vu ce qui a été dit, il me serait difficile d’avoir une autre opinion. N’empêche que si l’on s’entretient avec de hauts fonctionnaires, quel que soit leur domaine, ils s’entendent tous pour dire qu’il y a une pression accrue pour politiser les nominations.

Il ne s’agit pas vraiment de nominations politiquement partisans, bien qu’il y en ait quelques exemples. Il s’agit plutôt essentiellement d’une personnalisation à la mode du premier ministre ou du ministre. Les ministres veulent des gens à eux dans les postes clés. Les personnes nommées viennent souvent de la fonction publique, mais ce sont des personnes avec qui le premier ministre ou le ministre se sent à l’aise. Dans des entretiens confidentiels, de hauts fonctionnaires me disent que tel est bien le cas et qu’il n’en a pas toujours été ainsi. C’est le cas pour ceux qui procèdent aux nominations aussi. Il y a toujours eu des pressions dans le système, et ce n’est pas là quelque chose de véritablement nouveau, mais, selon eux, il y a eu une énorme augmentation des pressions en question.

C’est une des raisons qui expliquent pourquoi ces personnes sont enthousiastes à propos du gouvernement. Comme me l’a fait remarquer un ancien secrétaire du Conseil des ministres australien, le vrai problème c’est le nombre de fonctionnaires subalternes qui veulent montrer à quel point ils sont enthousiastes à propos des politiques gouvernementales afin que ceux qui font

you do not have to talk about ministers knowing whom they want; it is clear they have already been identified in the system. Those pressures are to be expected as long as prime ministers, ministers, or some combination makes the appointments. That is why I argue that we have to move to a more independent system. It is natural it will be that way and we must protect the public service in that regard.

In terms of the increased influence of political aides, this complicates the issue. They are part of the pressure — you can see that in spades through the sponsorship scandal — but it is not just that. In all of the other issues that have been identified in recent years, you can see that through the piece.

Some jurisdictions have gone further than others. In Britain, Tony Blair went so far as to give his political aides the power to issue instructions to public servants. If you followed one of the incidents over there, where David Kelly committed suicide, he was in that area. Eventually, Alistair Campbell, who was the first aide to get the power to issue directives to public servants, resigned.

They have really mixed up their political officials and public servants in the British case and these paradoxes occur in the system. On the one hand, you have pressures for new public management, which is devolution of authority to public servants, and on the other you have what I call the “new public governance,” or these concentrations and recentralization of power.

Senator Ringuette: As a closing comment, in regard to appointments, you are evidently not talking about the same kind of appointments that I am. If you look at protecting the public service, last year it hired 35,000 new employees and only 26 per cent of those new employees were from outside and from a competitive process. That means that 74 per cent of last year's new public employees — casual, term and permanent — were hired through the back door from the bureaucratic patronage within the system.

How can we be expected to protect the public service? I agree that in comparison to other jurisdictions, our public service is very competent and supplies good service to the public. However, there are some weaknesses in the system that have to be taken care of, and that is one of them.

I would also like to add that there is not an increase in political aid. I remember that in 1993 when I ran in an election my opponent who was a minister had a staff of 56. At that time, that seemed to be the norm. Today there is a maximum of eight political staff for each minister, and the lack of adequate staff likely causes some of the problems.

les nominations les choisissent. Très souvent, on n'a pas à s'en faire que les ministres veuillent des gens à eux; le système les a déjà clairement identifiés. Il faut s'attendre à ce type de pression tant que les premiers ministres et les ministres, de concert ou non, décident des nominations. C'est pour cela que je plaide pour que nous allions vers un système plus indépendant. Il est normal que les choses se passent ainsi, et de ce fait nous devons protéger la fonction publique.

La question de l'influence accrue des conseillers politiques complique la situation. Ils font partie des pressions — c'est tout à fait flagrant en ce qui concerne le scandale des commandites — mais ce n'est pas tout. D'ailleurs, on le constate pour tous les autres cas de figure qui ont pu être cernés ces dernières années.

Certains pays sont allés plus loin que d'autres. En Grande-Bretagne, Tony Blair est allé jusqu'à donner à ses conseillers politiques le pouvoir de donner des instructions aux fonctionnaires. Vous avez peut-être suivi un des incidents qui s'est déroulé là-bas, lorsque David Kelly s'est suicidé, il s'agissait de cette question. En fin de compte, Alistair Campbell, qui avait été le premier conseiller à obtenir le pouvoir de donner des directives à des fonctionnaires, a démissionné.

Dans cet exemple britannique, la délimitation entre employés politiques et fonctionnaires n'est plus claire et on se retrouve avec ces paradoxes dans le système. D'une part, vous avez ceux qui font pression pour une nouvelle gestion publique, ce qui signifie déléguer des responsabilités aux fonctionnaires, et d'autre part, il y a les partisans de ce que j'appelle la « nouvelle gouvernance publique », ce qui signifie la concentration et la recentralisation du pouvoir.

Le sénateur Ringuette : À titre d'observation finale, pour ce qui a trait aux nominations, de toute évidence vous ne parlez pas du même type de nomination que moi. Quand on parle de protéger la fonction publique, il faut savoir que l'année dernière, 35 000 nouveaux fonctionnaires ont été embauchés, mais seulement 26 p. 100 de ces nouveaux fonctionnaires venaient de l'extérieur et avaient réussi un concours. Ça veut dire que 74 p. 100 des nouveaux fonctionnaires embauchés l'année dernière, qu'ils soient employés occasionnels, à durée déterminée ou permanents, ont été recrutés par la porte arrière grâce au favoritisme bureaucratique qui existe au sein du système.

Comment sommes-nous censés protéger la fonction publique? Je suis d'accord que lorsqu'on la compare à d'autres pays, notre fonction publique est très compétente et fournit de bons services à la population. Cependant, il y a certaines faiblesses dans le système qu'il faut éliminer, et c'en est une.

Je souhaiterais également ajouter qu'il n'y a pas plus de conseillers politiques aujourd'hui qu'auparavant. Je me rappelle, en 1993, lorsque j'étais candidate à une élection, mon rival, qui était ministre, avait 56 personnes qui travaillaient pour lui. À l'époque, apparemment, c'était normal. Aujourd'hui, chaque ministre a droit à un maximum de neuf employés politiques. D'ailleurs, la pénurie d'employés qualifiés est probablement à l'origine de certains de ces problèmes.

The Deputy Chairman: Thank you very much, and can we treat that as a comment as opposed to asking Professor Aucoin to reply?

Senator Ringuette: Yes, we can.

Senator Murray: I have a number of observations on which the witness may or may not wish to comment.

First, I want to say a small word in defence of the practice of allowing some preference to former political staffers to get into the public service. It may well be that we need parameters and a special process to try to prevent abuse, but I state, on the basis of long observation, that the experience in this country and in the federal government has been mostly positive.

There are some very fine senior public servants presently serving in the Government of Canada who got there through that route, having served either in Liberal or Progressive Conservative governments for various ministers. Therefore, I would not like to see it simply jettisoned, as some suggest.

Second, let me just say a word about caucus because you raised it. It is true that beginning in 1919, first the Liberal Party and then other parties moved from the practice of having leaders selected by the parliamentary caucus to national conventions. That was done for very good reason, which has to do with the perceived need for leaders to have a national base of support in this country.

However, we should not pretend that the caucus has completely lost its authority over leadership. The residual power, so to speak, is still there. If you saw or heard the documentary on both CBC and Radio Canada having to do with the circumstances of the 1995 referendum, it is clear that senior people in the Liberal Party, and, indeed, senior cabinet ministers were prepared, in the event of the "yes" side winning that referendum in Quebec, to move Mr. Chrétien aside and replace him with a non-Quebec prime minister. They were prepared to contemplate even reorganizing the government into a national unity government.

The power is very much there, and no prime minister who loses the confidence of his caucus will survive long. I will go farther and say no cabinet minister who gets on the wrong side of caucus on any continuing basis has much of a future either.

It is true that what people see is the excessive use of a party discipline system in our system. The whips have far too much influence and are too uptight in trying to get every parliamentarian to vote the party line on every division.

What people do not see is that at any given time in this town, there are perhaps as many as half a dozen government initiatives, policies or pieces of legislation hung up because the caucus has not agreed to them. Therefore, there is still considerable authority and power in the parliamentary caucus, but most of it is in fact below the radar screen. One of the problems here is what they call

Le vice-président : Merci beaucoup. Peut-on considérer que cette intervention était une observation, et ne pas demander à M. Aucoin d'y répondre?

Le sénateur Ringuette : Oui.

Le sénateur Murray : J'ai un certain nombre d'observations à faire, et le témoin pourra dire ce qu'il en pense, à son gré.

Tout d'abord, j'aimerais brièvement m'exprimer en faveur de la pratique qui permet d'accorder la priorité aux anciens employés politiques qui souhaitent intégrer la fonction publique. Certes, nous avons probablement besoin de balises et de procédures spéciales pour empêcher les abus. Cependant, j'estime, fondé sur ma longue expérience, que l'embauche d'anciens employés politiques a eu des résultats positifs dans ce pays et au gouvernement fédéral.

Il y a d'excellents hauts fonctionnaires qui servent actuellement le gouvernement du Canada qui sont entrés dans la fonction publique de cette façon, après avoir travaillé pour divers ministres au sein de gouvernements libéraux ou progressistes conservateurs. C'est pourquoi je ne voudrais pas qu'on s'en débarrasse tout simplement, contrairement à ce que certains proposent.

J'aimerais dire un mot à propos du caucus, puisque vous en parlez. Il est vrai qu'à partir de 1919, le Parti libéral d'abord et les autres partis politiques ensuite ont cessé de choisir leurs chefs par le biais du caucus parlementaire et ont commencé à utiliser la méthode du congrès national. Il y avait une très bonne raison à cela, c'est qu'il fallait que les chefs de parti donnent l'impression d'avoir le soutien d'une base nationale au Canada.

Cependant, nous ne devrions pas prétendre que le caucus a complètement perdu son autorité sur la direction du parti. Il reste toujours un pouvoir résiduel, si je puis dire. Si vous avez vu le documentaire, passé sur la CBC et sur Radio-Canada, concernant les circonstances du référendum de 1995, il est évident que des personnes influentes du Parti libéral et même des ministres influents étaient prêts, au cas où le « oui » ait gagné le référendum au Québec, de remplacer M. Chrétien par un premier ministre non québécois. Ils étaient même prêts à réorganiser le gouvernement en un gouvernement d'unité nationale.

Le pouvoir est très présent et aucun ministre qui perd la confiance de son caucus ne survivra très longtemps. Je dirais même plus, aucun ministre du cabinet qui se place du mauvais côté du caucus régulièrement ne pourra garder son poste très longtemps.

Il est vrai que ce que les gens voient dans notre système, c'est l'utilisation excessive de la discipline du parti. Les whips ont beaucoup trop d'influence et essaient, de façon trop rigide, à ce que chaque député vote en accord avec la ligne du parti, chaque fois qu'il y a un scrutin.

Ce que les gens ne voient pas cependant c'est qu'à tout moment dans cette ville, il y a probablement une demi-douzaine d'initiatives gouvernementales, de politiques ou de projets de loi gouvernementaux qui sont abandonnés, parce que le caucus n'était pas d'accord avec eux. Par conséquent, le caucus parlementaire a toujours un pouvoir considérable, mais la

in Britain "the payroll vote." The prime minister is able to select not just ministers and parliamentary secretaries but also, caucus chairs and so on. If you look at it, you will find that most of the backbenchers are in receipt of extra pay for these duties, so it gives the prime minister a great deal of control.

Third, the question of political staff, which you have mentioned, needs serious examination, and I wish someone would give it that. I am fairly sure that in the instructions to ministers when they are sworn into cabinet, there is a chapter about political staffs, how they are to be recruited and what standards they are expected to meet. The fact is that ministers need political staff. They need personal staff, if only to shield the public service from involvement in matters not properly those of the public service.

We have to consider the relationship between the political staff and the public service, which, as you have suggested, is a problem in the U.K. It seems to me to be a no-no that any ministerial staff should give directions to the public service. That is the minister's and deputy minister's prerogative.

Another serious question to look at is the extent to which ministers share information with political staff. I do not mean just cabinet secrets or security matters, although those are problems, but also other information of a competitive nature. Political staffs are the people fielding the calls from lobbyists and pressure groups, et cetera. Something needs to be done to codify the limitations and the role, generally, of political staffs in our system. In some case, these are the people who are fielding the calls from lobbyists and pressure groups, et cetera. There is a great deal of turnover, as you know, and they come and go between minister's staffs and lobby firms, which in itself constitutes a problem.

Fourth, there is the question of the accountability of former ministers. We have to find a way around what seems to be only a conventional prohibition against convening former ministers or deputy ministers to come and explain what they did on their watch. I do not know what the rule is. I understand why they cannot be questioned in Question Period, but a committee should be able to convene them. We will have to build parameters around that, so that in the event of a change of government it just does not become good sport for the new crowd to be convening former ministers at parliamentary committees. That could go on forever. We have to formalize some measure of accountability of former office holders given the fact that there is such a revolving door in cabinet and in the senior ranks of the public service. Otherwise, we will never be able to get to the bottom of anything.

Fifth, I have the impression that in Canada there is much more accountability on the part of deputy ministers to Parliament than in other countries. I believe that in the U.K. the senior public

plupart de ce pouvoir est invisible. L'un des problèmes que nous avons ici, c'est ce que l'on appelle en Angleterre « the payroll vote », c'est-à-dire les votes assurés. C'est parmi eux que le premier ministre peut sélectionner non seulement les ministres et les secrétaires parlementaires, mais encore les présidents du caucus, et cetera. Si vous y regardez de plus près, vous verrez que les simples députés reçoivent des sommes supplémentaires pour ces tâches, et cela donne au premier ministre beaucoup de contrôle.

Troisièmement, il faudrait réexaminer sérieusement la question concernant le personnel politique, que vous avez mentionnée, et j'aimerais que quelqu'un puisse le faire. Je suis presque sûr que dans les instructions données aux ministres lorsqu'ils prêtent serment, il y a un chapitre sur les employés politiques, la façon de les recruter et les normes qu'ils doivent respecter. Le fait est que les ministres ont besoin d'un personnel politique. Ils ont besoin d'un personnel pour eux-mêmes, ne serait-ce que pour éviter que les fonctionnaires participent à des affaires qui ne touchent pas la fonction publique.

Il faut considérer la relation entre le personnel politique et les fonctionnaires, et comme vous le laissez entendre, c'est un problème au Royaume-Uni. Il me semble inacceptable que le personnel d'un ministre donne des directives aux fonctionnaires. C'est l'apanage du ministre et du sous-ministre uniquement.

Une autre question importante qui mérite considération est celle de savoir jusqu'à quel point les ministres peuvent partager les informations qu'ils ont avec leur personnel politique. Je ne parle pas seulement des secrets du conseil des ministres ou des affaires de sécurité, qui constituent aussi des problèmes, mais je parle d'autres informations de type concurrentiel. Le personnel politique reçoit les appels des groupes de pression, des lobbyistes, et cetera. Il nous faudrait codifier les limites et les attributions, du moins en général, du personnel politique de notre système. Dans certains cas, ce sont eux qui reçoivent les appels des lobbyistes. Il y a, comme vous le savez, un roulement rapide de personnel, tout un va-et-vient entre les cabinets des ministres et les firmes de lobbyistes, ce qui en soit constitue un problème.

Quatrièmement, il y a la question de la responsabilité des anciens ministres. Nous devons abolir cette simple convention interdisant de convoquer des anciens ministres ou sous-ministres à venir s'expliquer sur ce qu'ils ont fait lors de leur mandat. Je ne sais pas quelle est la règle. Je comprends pourquoi on ne peut pas leur poser de questions au cours de la période de questions, mais un comité devrait pouvoir les convoquer. Il faudra bien sûr établir des critères, de sorte que, en cas de changement de gouvernement, cela ne devienne pas une manie pour les nouveaux élus de convoquer les anciens ministres à des comités parlementaires. Cela pourrait durer l'éternité. Il nous faudra formaliser une partie de cette reddition de comptes des anciens titulaires d'importantes charges publiques, étant donné le va-et-vient au conseil des ministres et dans les rangs influents de la fonction publique. Sinon, nous n'arriverons jamais à avoir la vérité.

Cinquièmement, j'ai l'impression qu'au Canada, les sous-ministres ont davantage de comptes à rendre au Parlement que dans d'autres pays. Je crois qu'au Royaume-Uni, les hauts

servants appear before one highly prestigious, as you pointed out, senior public accounts committee of the House of Commons. Here, there are committees, and this is one of them, where we see much more of the deputy ministers than we ever see of ministers, and we convene them regularly. There are other committees as well. The Standing Committee on Official Languages has been doing this for 25 years.

I am with you when you say that deputy ministers should be held accountable by Parliament, certainly, for the statutory powers that are theirs and probably also for the delegated powers. I have some difficulty with the proposition that you and Professor Jarvis have made elsewhere, to the effect that deputy ministers would not expect ministers to accept responsibility for decisions that fall within the deputy's sphere of authority and responsibility.

I have difficulty with that one because I think that would lead to a lot of "after you, my dear Alphonse," routines between the minister and the deputy minister. The Standing Committee on Official Languages is one committee that comes very quickly to mind.

The deputy minister has statutory responsibility but the minister can and does influence the whole climate and culture of the department. I think the minister should be held properly responsible in a political sense, not just, as to whether his deputy has complied with the letter of the law but whether the spirit of the law is properly observed as well, and for the general policy climate in the department.

That is all I have to say for the moment. That is probably too much. You may or may not want to comment on one or more of those points.

The Deputy Chairman: Thank you, Senator Murray. I am mindful of the time. It is coincidental that we talk about caucuses because we all have to go to them very shortly.

Honourable senators, because we are out of time, and both Senator Ringuette and Senator Murray's comments were very extensive and very valuable to get on the record, if Professor Aucoin would like to correspond with us on any of these points, we would be very interested. You might already have thought about some of these and you could refer us to the extensive work you have already done.

I did want to mention that Senator Segal has joined us. I am sorry we have run out of time and cannot give you an opportunity to ask a question. Senator Mitchell, you were on a second round. It may be we will have to ask Professor Aucoin to come back on another occasion. For today, sir, I would like to thank you very much for being here. It is very obvious that this was a session very much appreciated and enjoyed by all of us. Thank you.

fonctionnaires comparaissent devant un comité très prestigieux, comme vous l'avez dit, le Comité des comptes publics de la Chambre des communes. Ici, nous avons des comités, et nous sommes l'un d'entre eux, nous voyons plus souvent les sous-ministres que les ministres, et nous les convoquons régulièrement. D'autres comités font de même, par exemple le Comité permanent des langues officielles le fait depuis 25 ans.

Je suis d'accord avec vous quand vous dites que les sous-ministres devraient rendre des comptes au Parlement, vu surtout les pouvoirs qui leur sont conférés par la loi et les pouvoirs qui leur sont délégués. J'ai quelques difficultés avec ce que vous et le professeur Jarvis avez avancé, à savoir que les sous-ministres ne s'attendraient pas à ce que les ministres acceptent d'être responsables pour des décisions qui appartiennent à la sphère de responsabilité du sous-ministre.

J'ai des difficultés avec cette proposition, parce qu'on en viendrait vite à la situation où le ministre et le sous-ministre se passeraient la balle. Et je pense à l'exemple du Comité permanent sur les langues officielles.

Le sous-ministre dispose de responsabilités qui lui sont conférées par la loi, mais le ministre influence l'ensemble de l'atmosphère et de la culture du ministère. Je crois que le ministre devrait être tout à fait responsable dans un sens politique, et non seulement responsable de savoir si son sous-ministre s'est conformé à la lettre de la loi, mais plutôt pour s'assurer que l'esprit de la loi est respecté et pour s'assurer également que le climat politique général du ministère est acceptable.

C'est tout ce que j'ai à dire pour le moment. C'était probablement déjà trop. Je ne sais pas si vous voulez commenter.

Le vice-président : Merci, sénateur Murray. Je surveille l'heure, c'est intéressant que nous parlions justement de caucus, parce que nous devons nous y rendre très prochainement.

Honorables sénateurs, parce que nous manquons de temps et parce que les commentaires du sénateur Ringuette et du sénateur Murray étaient assez longs mais importants à consigner au procès-verbal, si le professeur Aucoin souhaite correspondre avec nous sur l'une ou l'autre de ces idées, nous en serions ravis. Vous avez sans doute déjà réfléchi à ces questions et vous pouvez faire des références au travail exhaustif que vous avez déjà fait.

Je voulais également mentionner que le sénateur Segal s'est joint à nous. Je suis désolé que nous n'ayons plus le temps pour vous permettre de poser une question. Sénateur Mitchell, vous étiez à un deuxième tour. Il va falloir sans doute demander au professeur Aucoin de revenir à une autre occasion. Pour aujourd'hui, monsieur, je voudrais vous remercier d'être venu. Nous avons tous beaucoup apprécié votre témoignage. Merci.

Honourable senators, we will not be meeting tomorrow. We meet next Tuesday at our regular time slot. I understand that there is a possibility we will not be meeting next Wednesday as well, because the Speaker has invited us all to get together. You will be notified of that in due course.

The committee adjourned.

Honorables sénateurs, il n'y aura pas de réunion demain. Notre prochaine réunion aura lieu mardi prochain, à l'heure habituelle. En outre, il est possible que nous n'ayons pas de réunion mercredi prochain, puisque le président du Sénat nous a tous invités à une rencontre. Vous serez avisés en temps voulu.

La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Public Works and Government Services Canada –
Publishing and Depository Services
Ottawa, Ontario K1A 0S5

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada –
Les Éditions et Services de dépôt
Ottawa (Ontario) K1A 0S5

WITNESSES

Wednesday, September 28, 2005

As an individual:

Arthur Kroeger.

Sussex Circle:

James R. Mitchell, Partner.

Tuesday, October 18, 2005

As an individual:

Peter Aucoin, Professor, Department of Political Science and
School of Public Administration, Dalhousie University.

TÉMOINS

Le mercredi 28 septembre 2005

À titre personnel :

Arthur Kroeger.

Cercle Sussex :

James R. Mitchell, associé.

Le mardi 18 octobre 2005

À titre personnel :

Peter Aucoin, professeur, Département des Sciences politiques et
l'école de l'Administration publique, Université Dalhousie.





First Session
Thirty-eighth Parliament, 2004-05

SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

National Finance

Chair:
The Honourable DONALD H. OLIVER

Tuesday, October 25, 2005
Wednesday, October 26, 2005

Issue No. 29
Eleventh and twelfth meetings on:
Main Estimates 2005-06

WITNESSES:
(See back cover)

Première session de la
trente-huitième législature, 2004-2005

SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

Finances nationales

Président :
L'honorable DONALD H. OLIVER

Le mardi 25 octobre 2005
Le mercredi 26 octobre 2005

Fascicule n° 29
Onzième et douzième réunions concernant :
Le Budget principal des dépenses 2005-2006

TÉMOINS :
(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE
ON NATIONAL FINANCE

The Honourable Donald H. Oliver, *Chair*

The Honourable Joseph A. Day, *Deputy Chair*
and

The Honourable Senators:

* Austin, P.C. (or Rompkey, P.C.) Biron Cools Downe Ferretti Barth Harb	* Kinsella (or Stratton) Mitchell Murray, P.C. Ringuette Segal Stratton
---	---

*Ex officio members

(Quorum 4)

Changes in membership of the committee:

Pursuant to rule 85(4), membership of the committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Comeau is substituted for that of the Honourable Senator Stratton (*October 17, 2005*).

The name of the Honourable Senator Stratton is substituted for that of the Honourable Senator Comeau (*October 18, 2005*).

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT
DES FINANCES NATIONALES

Président : L'honorable Donald H. Oliver

Vice-président : L'honorable Joseph A. Day
et

Les honorables sénateurs :

* Austin, C.P. (ou Rompkey, C.P.) Biron Cools Downe Ferretti Barth Harb	* Kinsella (ou Stratton) Mitchell Murray, C.P. Ringuette Segal Stratton
---	---

*Membres d'office

(Quorum 4)

Modifications de la composition du comité :

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit :

Le nom de l'honorable sénateur Comeau est substitué à celui de l'honorable sénateur Stratton (*le 17 octobre 2005*).

Le nom de l'honorable sénateur Stratton est substitué à celui de l'honorable sénateur Comeau (*le 18 octobre 2005*).

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Tuesday, October 25, 2005
(43)

[English]

The Standing Senate Committee on National Finance met at 9:38 a.m., this day, in room 9, Victoria Building, the Chair, the Honourable Donald H. Oliver, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Biron, Day, Ferretti Barth, Harb, Mitchell, Oliver, Ringuette, Segal and Stratton (9).

In attendance: Odette Madore and Alex Smith, Research Officers, Library of Parliament; Tõnu Onu, Committee Clerk, Committees Directorate.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Monday, March 7, 2005, the committee continued its consideration of the examination of the Main Estimates laid before Parliament for the fiscal year ending March 31, 2006. (For complete text of the Order of Reference, please see Issue No. 14 of the proceedings of the committee.)

WITNESSES:

As individuals:

Sharon L. Sutherland, Professor, School of Political Studies, University of Ottawa;

Jonathan Malloy, Professor, Department of Political Science, Carleton University.

The Chair made a statement.

Ms. Sutherland made a statement.

Mr. Malloy made a statement.

The witnesses answered questions.

At 11:40 a.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

OTTAWA, Wednesday, October 26, 2005
(44)

[English]

The Standing Senate Committee on National Finance met at 6:18 p.m., this day, in room 9, Victoria Building, the Chair, the Honourable Donald H. Oliver, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Biron, Day, Downe, Harb, Mitchell, Oliver, Ringuette, Segal and Stratton (9).

In attendance: Odette Madore, Guy Beaumier and Alex Smith, Research Officers, Library of Parliament; Tõnu Onu, Committee Clerk, Committees Directorate.

PROCÈS-VERBAUX

OTTAWA, le mardi 25 octobre 2005
(43)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui, à 9 h 38, dans la salle 9 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable Donald H. Oliver (*président*).

Membres du comité présents : Les honorables sénateurs Biron, Day, Ferretti Barth, Harb, Mitchell, Oliver, Ringuette, Segal et Stratton (9).

Également présents : Odette Madore et Alex Smith, attachés de recherche, Bibliothèque du Parlement; Tõnu Onu, greffier, Direction des comités.

Aussi présents : Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le lundi 7 mars 2005, le comité poursuit son examen du Budget principal des dépenses déposé devant le Parlement pour l'exercice se terminant le 31 mars 2006. (*Le texte complet de l'ordre de renvoi figure au fascicule n° 14 des délibérations du comité.*)

TÉMOINS :

À titre personnel :

Sharon L" Sutherland, professeure, École d'Études politiques, Université d'Ottawa;

Jonathan Malloy, professeur, Département des sciences politiques, Université Carleton.

Le président fait une déclaration.

Mme Sutherland fait une déclaration.

M. Malloy fait une déclaration.

Les témoins répondent aux questions.

À 11 h 40, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

OTTAWA, le mercredi 26 octobre 2005
(44)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui, à 18 h 18, dans la salle 9 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable Donald H. Oliver (*président*).

Membres du comité présents : Les honorables sénateurs Biron, Day, Downe, Harb, Mitchell, Oliver, Ringuette, Segal et Stratton (9).

Également présents : Odette Madore, Guy Beaumier et Alex Smith, attachés de recherche, Bibliothèque du Parlement; Tõnu Onu, greffier, Direction des comités.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Monday, March 7, 2005, the committee continued its consideration of the examination of the Main Estimates laid before Parliament for the fiscal year ending March 31, 2006. *(For complete text of the Order of Reference, please see Issue No. 14 of the proceedings of the committee.)*

WITNESSES:

As individuals:

Paul G. Thomas, Professor, Political Studies Department, University of Manitoba;

David A. Good, Professor, School of Public Administration, University of Victoria.

The Chair made a statement.

Mr. Good made a statement.

Mr. Thomas made a statement.

The witnesses answered questions.

At 8:18 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

Aussi présents : Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le lundi 7 mars 2005, le comité poursuit son examen du Budget principal des dépenses déposé devant le Parlement pour l'exercice se terminant le 31 mars 2006. *(Le texte complet de l'ordre de renvoi figure au fascicule n° 14 des délibérations du comité.)*

TÉMOINS :

À titre personnel :

Paul G. Thomas, professeur, Département des études politiques, Université du Manitoba;

David A. Good, professeur, École d'administration publique, Université de Victoria.

Le président fait une déclaration.

M. Good fait une déclaration.

M. Thomas fait une déclaration.

Les témoins répondent aux questions.

À 20 h 18, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

La greffière du comité,

Catherine Piccinin

Clerk of the Committee

EVIDENCE

OTTAWA, Tuesday, October 25, 2005

The Standing Senate Committee on National Finance met this day at 9:38 a.m. to examine the Main Estimates laid before Parliament for the fiscal year ending March 31, 2006.

Senator Donald H. Oliver (*Chairman*) in the chair.

[*English*]

The Chairman: Honourable senators, I call to order this forty-third meeting of the Standing Senate Committee on National Finance. The committee's field of interest is government spending, either directly through the Main Estimates or indirectly through bills.

[*Translation*]

On Monday March 7 2005, our committee was authorized to study and report on the projected expenses in the Main Estimates for the fiscal year ending March 31, 2006. Since March 9 2005, this will be our eleventh meeting to study the Main Estimates.

[*English*]

The committee has been examining government spending in the context of greater accountability and transparency. At the core of Canada's parliamentary system is the constitutional convention and practice of ministerial accountability. Ministers of the Crown are responsible and accountable to Parliament collectively as part of cabinet and individually as ministers in charge of departments. This convention arises out of the democratic principle that only elected officials, and not the public servants who assist them, should be held accountable for the functioning of the government. To help us to discuss this and other issues we are pleased to welcome Professor Jonathan Malloy and Professor Sharon Sutherland. Mr. Malloy is Associate Professor of Political Science and Associate Chair of the Department of Political Science at Carleton University in Ottawa. He holds a B.A. from the University of Waterloo, an M.A. from Queen's University and a Ph.D. from the University of Toronto. He joined Carleton University in 2005 and is broadly interested in all aspects of Canadian politics, but he specializes in public administration and legislatures. He has a particular interest in the relationship between state institutions and social movements.

Recently, Ms. Sharon L. Sutherland was appointed Visiting Professor of the University of Ottawa's School of Political Studies. She received her B.A. and M.A. from the University of Alberta at Edmonton and earned her Ph.D. at the University of Essex in England. She has served on faculty in departments teaching government and political science at the universities of Essex, Dalhousie, Carleton and Queen's. She is a fellow of the Royal Society of Canada. During the past 25 years, Ms. Sutherland has taught a range of courses, mostly at the

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mardi 25 octobre 2005

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui à 9 h 38 pour étudier le Budget principal des dépenses qui a été déposé devant le Parlement pour l'exercice se terminant le 31 mars 2006.

Le sénateur Donald H. Oliver (*président*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

Le président : Honorables sénateurs, la quarante-troisième réunion du Comité sénatorial permanent des finances nationales est ouverte. Le domaine d'intérêt du comité est l'examen des dépenses gouvernementales, soit directement dans le Budget principal des dépenses, soit indirectement par le biais de projets de loi.

[*Français*]

Le lundi 7 mars 2005, notre comité a été autorisé à étudier, afin d'en faire rapport, les dépenses projetées dans le Budget principal des dépenses pour l'exercice se terminant le 31 mars 2006. Il s'agit, depuis le 9 mars 2005, de notre onzième réunion consacrée à l'étude du Budget principal des dépenses.

[*Traduction*]

Le comité a étudié les dépenses gouvernementales dans le contexte d'une amélioration de la reddition de comptes et de la transparence. La convention constitutionnelle sur la responsabilité ministérielle et sa mise en pratique sont au cœur du système parlementaire canadien. Les ministres fédéraux sont responsables devant le Parlement collectivement, en tant que membres du Cabinet, et individuellement, en tant que ministres ayant la charge de ministères. Cette convention découle du principe démocratique voulant que seuls les représentants élus, et non les fonctionnaires qui les aident, devraient être responsables du fonctionnement du gouvernement. Pour nous aider à discuter de ce sujet et d'autres encore, nous avons le plaisir d'accueillir M. Jonathan Malloy et Mme Sharon Sutherland. M. Malloy est professeur agrégé de sciences politiques, et directeur adjoint du département de sciences politiques à l'Université Carleton à Ottawa. Il possède un baccalauréat de l'Université de Waterloo, une maîtrise de l'Université Queen's et un doctorat de l'Université de Toronto. Il s'est joint à l'Université Carleton en 2005 et s'intéresse à tous les aspects de la politique canadienne, mais il est spécialiste de l'administration publique et des organes législatifs. Il s'intéresse en particulier à la relation entre les institutions de l'État et les mouvements sociaux.

Récemment, Mme Sharon L. Sutherland a été nommée professeure invitée à l'École d'études politiques de l'Université d'Ottawa. Elle a reçu son baccalauréat et sa maîtrise de l'Université de l'Alberta à Edmonton et obtenu son doctorat de l'Université d'Essex en Angleterre. Elle a enseigné aux départements de relations gouvernementales et de sciences politiques des universités d'Essex, de Dalhousie, de Carleton et Queen's. Elle est membre de la Société royale du Canada. Au cours des 25 dernières années, Mme Sutherland a donné un

graduate level, on comparative executives, Canadian government, democratic theory and accountability, philosophy of social science, research methods, ethics of public office holding, organizational behaviour and theory, strategic planning, and policy and program evaluation. As well, she has completed several long-term assignments in the federal government and various consultancy projects.

I would like to introduce the members of our committee: Senator Joseph Day, Deputy Chair of the Finance Committee, from New Brunswick; Senator Michel Biron, from Quebec; Senator Marisa Ferretti Barth, from Quebec; Senator Mac Harb, from Ontario; Senator Grant Mitchell, from Alberta; Senator Pierrette Ringuette, from New Brunswick; Senator Hugh Segal, from Ontario; and Senator Terry Stratton, from Manitoba.

Sharon L. Sutherland, Professor, School of Political Studies, University of Ottawa, as an individual: Mr. Chairman, honourable senators, thank you for inviting me here today. I understand that my longer and now-revised remarks have been distributed. I made the revisions because of Mr. Alcock's announcements.

I am here to discuss whether it would be helpful to graft the accounting officer role as it operates in Britain into the operating space between the elected executive and the appointed executive in Canada. The gist of what I have to say can be summarized in a few words: everything depends on circumstances. I personally doubt that we in Canada have the political maturity or the practical reason to operate that particular reform.

I have three main reasons for this. First, there is still some element of public interest journalism in Britain providing background that allows citizens to understand the processes of government as just a huge number of transactions, and that a certain number of them will go wrong. I do not see that in Canada, where the media is much more uniform and more profit oriented generally. Our media tend to scandalize.

Second, in federal Canada we have had a real lack of financial and compliance audit, made acute by two factors: First, the program review in 1995-96 disproportionately cut internal auditors. At the same time, the Office of the Auditor General has been moving since 1997 into something very close to what internal audit is understood to be. It has moved into its own version of operational auditing, also known as management auditing, comprehensive auditing, value-for-money auditing, and that is the same thing as internal auditing. As the AG left the field of external or strictly financial audit, internal audit as the first line of defence was badly cut. Thus we have had, and we will have until the Treasury Board President's reforms in internal audit capacity have been implemented and are on stream, too little

éventail de cours, surtout aux études supérieures, en études comparatives des pouvoirs exécutifs, sur le gouvernement canadien, sur la théorie démocratique et la reddition de comptes, la philosophie des sciences sociales, les méthodes de recherche, l'éthique de l'exercice d'une charge publique, le comportement organisationnel et la théorie de l'organisation, la planification stratégique, et l'évaluation de politiques et de programmes. En outre, elle a reçu des affectations à long terme au gouvernement fédéral et exécuté divers travaux à titre de consultante.

J'aimerais présenter les membres de notre comité : le sénateur Joseph Day, vice-président du Comité des finances, du Nouveau-Brunswick; le sénateur Michel Biron, du Québec; le sénateur Marisa Ferretti Barth, du Québec; le sénateur Mac Harb, de l'Ontario; le sénateur Grant Mitchell, de l'Alberta; le sénateur Pierrette Ringuette, du Nouveau-Brunswick; le sénateur Hugh Segal, de l'Ontario; le sénateur Terry Stratton, du Manitoba.

Sharon L. Sutherland, professeure, École d'études politiques, Université d'Ottawa, à titre personnel : Monsieur le président, honorables sénateurs, je vous remercie de m'avoir invitée ici aujourd'hui. Je crois comprendre que mes remarques plus longues et maintenant révisées, ont été distribuées. J'ai fait ces révisions à cause des annonces de M. Alcock.

Je suis ici pour discuter de l'utilité de créer la fonction d'agent comptable, telle qu'elle s'applique en Grande-Bretagne, dans l'espace opérationnel entre le dirigeant élu et le dirigeant nommé au Canada. L'essentiel de ce que j'ai à dire peut se résumer en quelques mots : tout dépend des circonstances. Pour ma part, je doute qu'au Canada, nous ayons la maturité politique ou une raison pratique d'effectuer cette réforme.

Mon doute s'appuie sur trois raisons principales. Tout d'abord, il existe toujours en Grande-Bretagne des médias d'intérêt public qui fournissent aux citoyens matière à croire que les processus gouvernementaux constituent une masse énorme de transactions, et qu'un certain nombre d'entre elles déraperont. Je ne vois pas la même chose au Canada, car les médias y sont beaucoup plus uniformes et plus axés sur le profit en général. Nos médias ont tendance à chercher les scandales.

Deuxièmement, dans le système fédéral canadien, la vérification financière et celle de la conformité des pouvoirs ont vraiment fait défaut. Cette lacune est exacerbée par deux facteurs : premièrement, trop de postes de vérificateur interne ont été supprimés à la suite de l'examen des programmes de 1995-1996. Parallèlement, le Bureau du vérificateur général du Canada est devenu, depuis 1997, quelque chose qui ressemble énormément à la définition usuelle de la vérification interne. Il a adopté sa propre version de la vérification opérationnelle, connue aussi sous les noms de vérification de gestion, de vérification intégrée ou de vérification du rendement, ce qui est la même chose que la vérification interne. À mesure que le VG se retirait du domaine de la vérification externe ou

probity audit to detect even simple frauds. Most of what has upset the Canadian public is very simple.

If you combine a lack of close attention to probity with a sensationalist and profit-oriented media that will fill its pages cheaply, you have a perfect combination — you have a scandal machine.

My third reason for being nervous of the British reform is, given our comparative lack of financial or probity audit and our aggressive media, if the reform were to work badly in our political culture, I do not think we could ever pull it back. That is almost the definition of what it is to be able to govern, to be able to fix the things you do wrong, to be able to fix reforms. I do not think that could be retired; I do not think that reform could be removed once it was in place. We might be on some kind of merry ride.

You will not need reminding that the last two federal elections were dominated by fierce allegations of scandal; misleading in the 2000 election, heartbreakingly foreboding in the 2004 election. It is also likely the next election will be lacking in public discussions of deeply urgent policy issues because of the scandal mentality.

Here we have two scandals in which no lives were lost. The amount in the so-called billion-dollar boondoggle that ruined the 2000 election was \$87,000. The problem is that is a lot to the ordinary person — it would make a big difference in my life — but not much materially in the accounts. Gilles Paquet and Ruth Hubbard wrote an article entitled “The Quail Enigma” in which they said the amount of money we are talking about in Public Works and Government Services is seven-tenths of one per cent of the annual budget. In a real sense, mal-administration is a lack of basic safeguards; it is now preventing Canadian democracy from operating, and has done so since 2000, since the first scandal broke.

The alternatives, as I see them, are that the accounting officer reform would add to this phenomenon that we see in Canadian politics and would simply create another newsworthy source of conflict. Or, to be optimistic for a moment, the single reform might have the effect of decreasing actual political scandal to such an extent that the nation could talk politics instead of punishment. Given the circumstances, we have to wonder whether this is likely.

What are our circumstances? In principle, Westminster government is legitimately and by intention a tiny mechanism for concentrating political space, political power. With acceptance

strictement financière, la vérification interne, en tant que première ligne de défense, subissait des coupures importantes. Ainsi, nous avons eu et nous aurons, jusqu'à ce que les réformes du président du Conseil du Trésor en matière de capacité de vérification interne aient été mises en œuvre et éprouvées, trop peu de vérifications de la probité pour détecter même de simples fraudes. La plupart des choses qui bouleversent le public canadien sont très simples.

Si vous combinez un manque d'attention précise à la probité avec des médias sensationnalistes avides de profit qui cherchent à vendre de la copie à bon compte, vous avez une combinaison parfaite : vous avez une machine à scandale.

Le troisième motif de mes réserves à l'égard de la réforme britannique est que, d'après moi, si elle fonctionnait mal dans notre culture politique, nous ne pourrions pas la retirer étant donné le manque relatif de vérification financière ou de vérification de probité, et la soif de sensationnel des médias. C'est là, à peu de choses près, la définition de la capacité de gouverner, de pouvoir réparer ce qu'on a mal fait, la capacité de réparer des réformes. Je ne pense pas que cela pourrait être retiré; je ne pense pas que la réforme pourrait être retirée une fois qu'elle aura été mise en place. Nous pourrions nous trouver dans une sorte de joyeux manège.

Il ne sera pas nécessaire de vous rappeler que les deux dernières élections fédérales étaient dominées par de féroces allégations de scandale; elles étaient fallacieuses lors de l'élection de 2000, mais d'une vérité navrante lors de l'élection de 2004. Il est vraisemblable aussi que cette mentalité de scandale réduira les discussions publiques sur des questions de politique profondément urgentes au cours de la prochaine campagne électorale.

Ces deux scandales n'ont entraîné que peu de remous. Le montant du « bricolage » censé être d'un milliard de dollars, qui a entaché l'élection de 2000, était de 87 000 \$. Le problème, c'est que c'est beaucoup d'argent pour une personne ordinaire — cela ferait une grande différence dans ma vie —, mais pas une grosse somme dans l'ensemble des comptes. Gilles Paquet et Ruth Hubbard ont rédigé un article intitulé « The Quail Enigma » dans lequel ils affirment que le montant d'argent dont nous parlons à Travaux publics et Services gouvernementaux est de sept dixièmes de 1 p. 100 du budget annuel. Au sens strict, la mauvaise gestion est un manque de mesures de protection de base; elle empêche actuellement la démocratie canadienne de fonctionner, et cela dure depuis l'an 2000, depuis que le premier scandale a éclaté.

Les solutions de rechange, à mon sens, sont que la réforme introduisant un agent comptable ajouterait à ce phénomène que nous voyons dans la politique canadienne, et créerait tout simplement une autre source de conflit qui mérite d'être signalé dans les médias. Ou encore, soyons optimistes pendant un instant, cette réforme unique pourrait avoir l'effet de réduire le scandale politique actuel à tel point que le pays parlerait de politique au lieu de parler de punition. Étant donné les circonstances, nous devons nous demander si c'est probable.

Quelles sont les circonstances? En principe, le modèle de Westminster pour la conduite des affaires publiques est légitimement et intentionnellement un tout petit mécanisme

of responsibility by the government comes the jurisdiction to act to ameliorate public problems and put state-created misery at an end. It is a machine that looks forward. It is not a machine that is supposed to look backwards.

Let us look at some of the contextual factors that suggest that the accounting officer reform is differently situated in Britain, but remember that these various provisions do not prevent all, or probably very many, dubious contracts or gifts to individuals from political parties that are later compensated. A gentleman was elevated to the House of Lords for two gifts that added up to 100,000 pounds, which is a lot of money. I have the detail if you want it later.

What I consider better in Britain would be the following kind of thing that Mr. Malloy will probably want to talk about generally: Chairmanships of committees are generally allocated according to party strength in the House of Commons. There are many opposition chairs of committees, primarily the financial committees. In the federal House only the Chair of Public Accounts is an opposition member. The British House has a Civil Service Committee. The Operations Committee of the last Parliament looked like it might do that, but it has not persevered. In 2003 the British House of Commons established a liaison committee of committee chairs that questions the Prime Minister himself on his general management of government, including asking for an account of the activity of the people who are appointed as their equivalent-to-exempt staff.

The Chairman: Was that a private meeting?

Ms. Sutherland: I think it is a private meeting, but it has minutes and it is followed up on.

The British government under Prime Minister John Major established in 1994 a committee that still continues. It is the Committee on Standards in Public Life. This is an independent body funded by the cabinet office, loosely attached to that office. Peter Riddell, chief political commentator of *The Times*, prepared a tenth anniversary "report" on its utility. The committee has become the ethical conscience which Whitehall would rather not have. We have no such innovation. There are all kinds of other things, such as the non-partisan style of the Public Accounts Committee and the huge amount of audit and integrity work and other forms of regulation in Britain that are not done here. They were put in place by Mr. Blair's government, partly as a check on or a way of controlling the fragmentation to which he subjected the public sector.

Now, a little on the Office of the Auditor General: David Cooper and Ken Ogata, two business professors from the University of Alberta, claim that the Canadian Auditor General has functioned as a pseudo-opposition. It first pushed the new

pour concentrer l'espace politique, le pouvoir politique. L'acceptation de la responsabilité de gouverner est indissociable de l'autorité d'agir pour régler les problèmes publics et en finir avec la misère créée par l'État. Ce n'est pas une machine qui est censée porter son regard vers le passé.

Regardons quelques-uns des facteurs contextuels qui donnent à penser que la réforme introduisant un agent comptable se situe dans un contexte différent en Grande-Bretagne, mais souvenons-nous que ces diverses dispositions ne préviennent pas tous les contrats ou dons douteux permettant de rémunérer des individus de partis politiques, ou probablement un grand nombre de ces dons et contrats. Un homme a été nommé à la Chambre des Lords pour deux cadeaux s'élevant à 100 000 livres, ce qui est beaucoup d'argent. Je vous en communiquerai le détail tout à l'heure si cela vous intéresse.

Selon moi, ce qui est meilleur en Grande-Bretagne, c'est ce dont M. Malloy voudra probablement parler en général : les présidences des comités sont habituellement attribuées selon la force des partis à la Chambre des communes. Plusieurs présidents de comités sont membres de l'opposition, surtout dans les comités de finances. À la Chambre des communes du Canada, seul le président du Comité des comptes publics est membre de l'opposition. La Chambre des communes britannique a un comité de la fonction publique. Notre comité des opérations, à la dernière législature, a semblé vouloir faire quelque chose du genre, mais n'a pas persévéré. En 2003, la Chambre des communes britannique a créé un comité de liaison entre les présidents des comités qui peut remettre en question la gestion générale du gouvernement par le premier ministre lui-même, y compris en demandant un compte rendu de l'activité des gens nommés en tant qu'équivalents de personnel exonéré.

Le président : Était-ce une réunion privée?

Mme Sutherland : Je pense que c'est une rencontre privée, mais elle comporte un procès-verbal, et un suivi est fait.

Le gouvernement britannique, alors que John Major était premier ministre, a créé en 1994 un comité toujours en existence. C'est le Comité des normes régissant l'exercice d'une charge publique. C'est un organisme indépendant subventionné par le secrétariat du Cabinet; il est vaguement rattaché au Cabinet. Peter Riddell, principal chroniqueur politique du *Times*, a préparé un « rapport » de 10^e anniversaire sur son utilité. Le comité est devenu la conscience éthique que Whitehall préférerait ne pas avoir. Nous n'avons pas d'innovation semblable. Il y a toutes sortes d'autres choses en Grande-Bretagne qui ne sont pas faites ici, telles que le style non partisan du Comité des comptes publics et l'énorme travail de vérification et de contrôle de l'intégrité, et d'autres formes de documentation. Elles ont été mises en place par le gouvernement de M. Blair, en partie pour vérifier ou contrôler la fragmentation qu'il a imposée au secteur public.

Maintenant, quelques mots concernant le Bureau du vérificateur général : David Cooper et Ken Ogata, deux professeurs de gestion des affaires à l'Université de l'Alberta, prétendent que le Bureau du vérificateur général du Canada a

public management techniques like empowerment and risk taking, and then reported dramatically on failures. They say that despite a lot of work on the forms of audit that are results oriented and new public management oriented, the most influential and damaging Auditor General reports have dealt with administrative breaches involving basic issues of stewardship and accountability rather than the weakness of results-based management, which is the most costly and prized element of the OAG work.

The OAG is still reporting on the same kinds of incidents that it was reporting on in Petrofina and the refitted naval vessel *Bonaventure*. It is the same issues that get the public attention. Also, the OAG is damagingly late on the probity side. It would arrive at Public Works and Government Services only in 2002 and by invitation.

My last point on audit is if you look at the National Audit Office, you find that of the proportion of total budget expenditure on traditional audit versus its own version of value-for-money audit, which is nothing like ours, the NAO spends more than twice on traditional audit than our auditor does. This is important.

In addition, most of the NAO's value-for-money audit comes out of qualified accounts. They are basically on the money or on the accounts most of the time. The National Audit Office spent something like 50 per cent of its budget on financial audit in 2003-05 and our AG spent 25 per cent.

There is a Public Accounts Commission constituted on bipartisan lines that takes responsibility for political direction of the National Audit Office. There is no political body or individual that could claim to guide our "supreme audit institution," as the organization is called.

Another factor is that the British have about 14 mega-departments of state, so they have 14 permanent secretaries at the apex of those organizations. If I understand it correctly, there can be many accounting officers for a big department. The number of accounting officers may or may not include the permanent secretary. It probably does not. Whereas the reform, as we wish to implement it, would make every single deputy minister the accounting officer for the entire sum of money in his management.

Just to return to the media again, we are all familiar with the wall-to-wall coverage that we saw of sponsorship, later on of the inquiry into it, and of the Human Resources Development scandal. The first time we met this phenomenon of blanket media

fonctionné en tant que pseudo-opposition. Il a d'abord favorisé la nouvelle technique de gestion publique, telle que l'habilitation et la prise de risque, puis en a rapporté les échecs avec fracas. Ces auteurs disent que, bien que beaucoup de travail ait été fait sur les formes de vérification axées sur les résultats et sur la nouvelle gestion publique, les rapports les plus influents et les plus percutants du vérificateur général ont traité de manquements administratifs mettant en cause des questions de base en matière d'intendance et de responsabilité, plutôt que la faiblesse de la gestion axée sur les résultats, qui est l'élément le plus coûteux et le plus prisé du travail du Bureau du vérificateur général.

Le Bureau du vérificateur général rapporte toujours des incidents semblables à ceux qu'il rapportait dans l'affaire Petrofina et dans celle de la remise à neuf du navire de guerre *Bonaventure*. C'est le même genre de questions qui retient l'attention du public. Par ailleurs, le Bureau du vérificateur général accuse un retard préjudiciable en matière de vérification de probité. Il arriverait à Travaux publics et Services gouvernementaux seulement en 2002, et sur invitation.

Mon dernier point à propos de la vérification est que, si vous étudiez le Bureau national de vérification de Grande-Bretagne, vous découvrez que la proportion entre le total des dépenses et budgets consacrés à la vérification traditionnelle par comparaison avec sa propre version de la vérification du rendement, qui ne ressemble en rien à la nôtre, est plus de deux fois plus élevée que ce que dépense notre propre vérificateur en vérification traditionnelle. C'est important.

De plus, la plupart des vérifications du rendement du National Audit Office britannique viennent de comptes qualifiés. La plupart du temps, leurs chiffres sont fondamentalement justes ou correspondent à ceux du budget. Le National Audit Office britannique a dépensé environ 50 p. 100 de son budget en vérification financière pour la période 2003-2005, et notre vérificateur général y a affecté 25 p. 100 du sien.

Une commission des comptes publics constituée selon le système bipartite assume la responsabilité de la direction politique du National Audit Office britannique. Aucun personnage ni organisme politique ne pourrait prétendre guider « notre institution suprême de vérification », comme l'appellent les Britanniques.

Un autre facteur est que les Britanniques ont environ 14 méga-secrétariats d'État, de sorte qu'ils ont 14 secrétaires permanents au sommet de ces organisations. Si je comprends bien, un grand ministère peut avoir plusieurs agents comptables. Le secrétaire permanent peut figurer ou non au nombre des agents comptables. Probablement que non. Tandis que la réforme que nous souhaitons mettre en vigueur ferait de chaque sous-ministre l'agent comptable pour la somme d'argent qu'il a à gérer.

Pour revenir encore une fois aux médias, nous connaissons tous la couverture globale de l'affaire des commandites, ensuite de l'enquête sur cette affaire, puis du scandale au ministère du Développement des ressources humaines. La première fois que

coverage was with Meech Lake. It was probably the first experience in Canada of a concentrated and irresistible media storm.

David Taras has a scholarly analysis of the key events of the time. He says that television created an arena that was shared by journalists and politicians, and that arena changed the Constitution-making process. It altered what happened. I am suggesting that we have in Canada a similar process for creating Canadian scandals and keeping them going as in the Meech Lake tragedy.

The other point that I would like briefly to address is the hunger for blame. It is futile in a Westminster system to look for exact individuals to blame. It is generally hopeless unless you have a criminal case or a clear fraud.

Since impeachment appears to have been abandoned, Westminster government has been basically useless for assigning blame to exact persons in a just way. In fact, the confidence convention arose in response to repetitive and often unjust attempts to impeach individual ministers. The confidence convention rations the imposition of individual resignations on the government as circumstances allow. In a minority government, you cannot ration individual ministerial resignations if an opposition is determined.

Political ministerial responsibility, if it is after punishment, is a form of very rough justice, and it too depends on circumstances. Punishment is political; it is not juridical.

Charles Polidano defines ministerial responsibility in a remarkable phrase. He says it is a model that:

...shrouds wide, reconciling a million discrete actions taken under many authorities in the names of ministers. The whole is made democratic and acceptable to the electorate under the answerability of ministers to Parliament for the action they take to put departmental errors right.

In other words, responsible politicians ask what can reasonably be done. Barring criminal activity, the system ought not to go deeply into establishing guilt. There is a separate system for mal-administration by public servants.

Equally problematic is the problem of many hands that Richard Mulgan, an Australian scholar, describes. "Many hands" arises from collective government at the political level, from collaboration among officials and from cooperation among officials and the political level. The public and the media and all Westminster systems call for ministerial resignations even for the most general kinds of institutional failure.

nous avons connu ce phénomène de couverture médiatique globale, ce fut au sujet de l'accord du lac Meech. Ce fut probablement la première expérience canadienne d'une tempête médiatique concentrée et irrésistible.

David Taras a une analyse scientifique des événements clés de l'époque. Il dit que la télévision a créé une arène qu'ont partagée journalistes et politiciens, et que cette arène a modifié le processus de création de la Constitution. Cela a altéré ce qui s'est passé. Je donne à penser que nous avons au Canada un processus semblable pour créer et entretenir des scandales canadiens, comme ce fut le cas pour la tragédie du Lac Meech.

L'autre point que je voudrais aborder brièvement est l'appétit pour le blâme. Dans un modèle de type Westminster, il est futile de chercher à blâmer des individus précis. C'est généralement sans espoir à moins d'avoir une cause criminelle ou une fraude évidente.

Comme la procédure de destitution semble avoir été abandonnée, le modèle de gouvernement de type Westminster s'est avéré fondamentalement inutile pour blâmer des personnes précises de façon équitable. En fait, la convention de confiance est née en réaction à des tentatives répétées et souvent injustes pour destituer des ministres. La convention de confiance limite l'imposition, par le gouvernement, de démissions individuelles selon les circonstances. Dans un gouvernement minoritaire, vous ne pouvez pas réduire les démissions de ministres précis si l'Opposition est déterminée.

Une punition attribuée en fonction de la responsabilité politique des ministres est une forme de justice très grossière qui dépend aussi des circonstances. La punition est politique, elle n'est pas juridique.

Charles Polidano définit la responsabilité ministérielle dans un passage remarquable. Il dit que ce modèle :

[...] ratisse large, en réunissant un million de gestes précis posés par plusieurs autorités au nom des ministres. L'ensemble est rendu démocratique et acceptable pour l'électorat en vertu de l'obligation des ministres de rendre des comptes au Parlement pour les mesures qu'ils prennent afin de corriger les erreurs de leur ministère.

En d'autres mots, les politiciens responsables demandent ce qui peut raisonnablement être fait. Si on exclut les activités criminelles, le système ne devrait pas trop chercher à établir une culpabilité. Il existe un système séparé pour la mauvaise gestion des fonctionnaires.

La question des « nombreuses mains », également problématique, a été décrite par Richard Mulgan, un universitaire australien. Le problème des « nombreuses mains » vient du gouvernement collectif au niveau politique, de la collaboration entre les fonctionnaires et de la coopération entre les fonctionnaires et le niveau politique. Le public et les médias ainsi que tous les modèles de type Westminster demandent des démissions de ministres même pour les types les plus généraux de manquement institutionnel.

Mulgan returns us to the principle that blame and punishment should follow personal responsibility for an action or inaction. In most cases of institutional failure, he says:

the fault is...widely dispersed and usually includes systemic failure in the institution's structures and procedures which are the responsibility of many different people...In such a situation, the aim of punishing all those who are involved appears impractical and unreasonable and often results in everyone escaping comparatively unscathed, thus frustrating accountability.

Westminster government is not good at punishing people. In return, we get a government that is oriented and able to correct errors that cause distress. It can concentrate the power to do this.

For all these reasons, I would not feel safe in pushing any particular reform of the system to absolutely prevent another event like sponsorship. I do not want to be the father of the Constitution.

Even though the sponsorship episode was offensive to Quebec in particular, and terribly offensive to the rest of Canada, it is impossible to offer Canadians purity. Totally clean government would have to be totally clean dictatorship, and you do not often find those two things together.

I would rather suggest a modern mechanism outside the footprint of the machinery of responsible government that I think is small and simple, not big and complex or nuanced. I would choose a continuing committee on standards in public life, loosely modelled on the British committee at its best, without too many passengers. This would be a committee with a mandate to think, a committee that would become a thorn in the side of government, a prod, an encouragement to do the right thing, and a reminder that there is always a tomorrow. The Senate could be a significant recruitment pool for members. If the government does not establish such a committee, I would suggest the honourable senators do the right thing and establish their own.

The Chairman: Thank you very much for that excellent overview. Before turning to Mr. Malloy, on page 7 of your report, could you quickly summarize what I think are two important paragraphs that I know you had to rush through and did not have a chance to talk about. That is, the value of deputy ministers formally being accountable to discuss in their own right the authorities conferred under the Public Service Employment Act, and so on. Those two paragraphs are important. I would love to have your own words and views, if you could, please.

Ms. Sutherland: There have been two other alterations to what we could call intra-executive relations. That is, relations between the highest appointed public servants and ministers. These two changes are that deputy ministers would be accountable in their

Mulgan nous ramène au principe que le blâme et la punition devraient découler de la responsabilité personnelle pour un geste ou une absence de geste. Dans la plupart des cas de défaut institutionnel, il dit :

le manquement est... largement étalé et inclut habituellement un défaut systémique dans les structures et procédures de l'institution, dont la responsabilité incombe à plusieurs personnes différentes... Dans une telle situation, l'objectif de punir tous ceux qui sont impliqués apparaît peu pratique et déraisonnable, et aboutit à ce que tout le monde s'en tire sans trop de blessures, ce qui limite l'obligation de rendre des comptes.

Le modèle de gouvernement de type Westminster ne convient pas pour punir les gens. En retour, nous obtenons un gouvernement qui a une orientation et qui peut corriger des erreurs entraînant des dommages. Il peut concentrer le pouvoir pour ce faire.

Pour toutes ces raisons, je ne me sentira pas à l'aise de favoriser quelque réforme du système que ce soit pour absolument prévenir un autre événement comme le scandale des commandites. Je ne veux pas être un père de la Constitution.

Bien que l'épisode des commandites ait été ressenti comme blessant au Québec en particulier, et très blessant pour le reste du Canada, il est impossible d'offrir une pureté aux Canadiens. Un gouvernement totalement propre signifierait une dictature totalement propre, et l'un ne se trouve pas souvent en compagnie de l'autre.

Je suggérerais plutôt un mécanisme moderne à l'extérieur de l'enceinte de la machinerie du gouvernement responsable, un mécanisme qui selon moi est petit et simple, et non pas gros, complexe ou nuancé. Je choisirais un comité permanent sur les normes dans la vie publique, calqué vaguement sur ce que le comité britannique a de mieux, et sans trop de membres. Ce comité aurait le mandat de penser, il pourrait devenir une épine dans le pied du gouvernement, une incitation, un encouragement à faire ce qu'il faut et un rappel qu'il existe toujours un avenir. Le Sénat pourrait constituer un bassin de recrutement important pour les membres de ce comité. Si le gouvernement ne crée pas un tel comité, je suggérerais aux honorables sénateurs de faire ce qu'ils doivent et de créer leur propre comité.

Le président : Je vous remercie beaucoup de cet excellent survol. Avant d'inviter M. Malloy, pourriez-vous résumer rapidement, à la page 7 de votre rapport, ce que je crois être deux importants paragraphes sur lesquels vous avez passé rapidement et que vous n'avez pas eu l'occasion d'expliquer. C'est-à-dire l'importance d'avoir des sous-ministres officiellement responsables pour discuter, de leur propre chef, des pouvoirs qui leur sont conférés en vertu de la Loi sur l'emploi dans la fonction publique, et ainsi de suite. Ces deux paragraphes sont importants. J'aimerais que vous les exprimiez en vos propres mots et selon votre propre perspective, si vous le pouvez, s'il vous plaît.

Mme Sutherland : Il y a eu deux autres changements à ce que nous pourrions appeler les relations au sein de l'exécutif. C'est-à-dire les relations entre les fonctionnaires nommés au plus haut niveau et les ministres. Ces deux changements seraient

own right, as though they owned these particular provisions, to talk about all the authorities conferred on them by the Public Service Employment Act, the Public Service Modernization Act, the Financial Administration Act, and any other act that names them by the title of their job. In my view, the fact that a deputy minister is named in a statute does not mean that he or she has the whole basketball pitch covered and that no one else has any input into how that responsibility has been acquitted. It is not a private law naming an individual, like the divorce laws that we used to have. It is a public law that states that the deputy minister will execute these duties for the minister. That is my reading of it.

The Chairman: Execute and account?

Ms. Sutherland: Execute and account to the minister. I think both the deputy minister and the minister are subject to these laws. The laws and the rules are meant to be obeyed, or, if you grant an exception, you reason it through and give grounds that can be defended publicly. The DM can remain responsible to the minister for how uniformly and fairly he or she applies the law. Law is not just like a cookie cutter; sometimes it is appropriate and sometimes it is not. You have to be careful about when you invoke the law and not just bang it down on people, or when you withhold it. You do not have discretion yourself. You have to reason it through juristically or get advice.

Removing the power of appointment of deputy ministers from the Prime Minister, making them merit appointees and thus changing their tenure to good behaviour, is a little dangerous, because we tend to shuffle ministers around like a fast game of checkers. Deputy ministers would then be installed under good behaviour, and most of them do behave well. They would not be grateful to the Prime Minister and their movements and the changes would not be in the hands of the Prime Minister and the Clerk of the Privy Council. I know we are stagnant now as a polity, but we do have times of great turbulence in elections. In a normal time in Canadian electoral turnover, I think that the deputy minister would become the only stable element. The near-documentary that was referred to, the British program, *Yes, Minister* could be become "Yes, Mr. Deputy Minister," or else the minister could become the Maytag repairman, because I do not know if we will change our habits.

In a democracy, governments must be allowed to acquire experience. They must be allowed to characterize themselves by what they do in office. If they were not allowed to show us their warts and what they are capable of, negatively, how could we ever decide when to change them? They must be allowed to make their own mistakes. In other words, we cannot be completely protected from the people we elect. I think that is what that urge is. I believe it would make much more sense to put effort into codification of

que les sous-ministres seraient responsables à part entière, par eux-mêmes, comme si ces dispositions particulières leur appartenaient en propre, de parler des pouvoirs qui leur ont été conférés par la Loi sur l'emploi dans la fonction publique, la Loi sur la modernisation de la fonction publique, la Loi sur la gestion des finances publiques et toute autre loi où le titre de leur poste est spécifié. À mon sens, le fait qu'un sous-ministre soit nommé dans un règlement ne signifie pas qu'il occupe tout ce territoire et que personne d'autre n'a d'opinion sur la façon dont il s'est acquitté de ses responsabilités. Ce n'est pas une loi privée nommant un individu, comme les lois sur le divorce que nous avons dans le passé. C'est une loi publique qui affirme que le sous-ministre s'acquittera de ces obligations pour le ministre. Voilà comment je vois les choses.

Le président : Exécuter et rendre compte?

Mme Sutherland : Exécuter la tâche et en rendre compte au ministre. Je pense que l'un et l'autre, le sous-ministre et le ministre, sont assujettis à ces lois. Il faut obéir aux lois et règlements, ou bien si vous faites une exception, vous devez l'expliquer et fournir un motif qui peut être défendu publiquement. Le SM peut continuer de relever du ministre quant à l'uniformité et à l'équité avec lesquelles il a appliqué la loi. La loi n'est pas tout à fait comme un moule à biscuits; parfois elle convient et parfois, non. Il faut être prudent dans l'application de la loi ou son abstention de l'appliquer, et ne pas seulement l'appliquer à tous sans distinction. Personne, en soi, n'a cette discrétion. On doit en motiver l'application en droit ou obtenir un avis à ce sujet.

Retirer aux ministres le pouvoir de nommer les sous-ministres, faire de ces nominations des nominations au mérite et ainsi modifier la durée de leur mandat en fonction de leur bonne conduite est un peu dangereux parce que nous avons tendance à déplacer les ministres ça et là comme des pions sur un échiquier. Les sous-ministres seraient alors mis en poste sous réserve de leur bonne conduite, et la plupart d'entre eux se comportent bien, en effet. Ils n'auraient pas à être reconnaissants envers le premier ministre, et leur placement et leur mutation ne relèveraient pas du premier ministre et du greffier du Conseil privé. Je sais que notre régime politique est stable, mais nous connaissons des périodes de grande turbulence au moment des élections. Dans le cours normal des changements électoraux canadiens, je pense que le sous-ministre deviendrait le seul élément stable. Dans le quasi-documentaire dont nous avons parlé, le programme britannique, « Oui, monsieur le ministre » pourrait devenir « Oui, monsieur le sous-ministre », ou alors le ministre sera aussi occupé que le réparateur Maytag, parce que je ne sais pas si nous changerons nos habitudes.

Une démocratie doit permettre au gouvernement d'acquiescer à l'expérience. Elle doit lui permettre de se définir lui-même par ce qu'il fait au cours de son mandat. Si on ne lui permettait pas de nous montrer les points moins brillants et ce dont il est capable, négativement parlant, comment pourrions-nous jamais décider d'en changer? On doit lui permettre de commettre ses propres erreurs. En d'autres mots nous ne pouvons pas être complètement à l'abri des gens que nous élisons. Je pense que c'est cela qui est

the rules and freedoms that surround exempt staff and make ministers answer, in some version of a liaison committee, for the behaviour of their exempt staff.

The Chairman: Thank you very much. Mr. Malloy, would you make your presentation? I will then open it to the senators.

Jonathan Malloy, Professor, Department of Political Science, Carleton University, as an individual: Professor Sutherland has spoken broadly about a number of areas, particularly the executive. My own expertise is limited to the legislative side of things, and that is what I will be talking about today.

My research on government accountability focuses on Parliament's ability to hold government to account. I argue that no matter how much we reform the ways in which the public service reports to Parliament, there is limited interest and capacity in Parliament itself, particularly the House of Commons and its committees, to provide scrutiny and accountability. I am therefore in the somewhat odd position of talking to this committee largely about the other chamber and its committees. The House of Commons committee system does not have the capacity to properly scrutinize government activities and call the appropriate people to account. While procedural changes over the years, along with modest research assistance, have helped committees do more with limited resources, members often appear uninterested and not engaged in public service accountability work for two main reasons. The first is the high turnover in standing committees. Membership is rotated so frequently that few members sit on the same standing committee for an entire Parliament. I have figures that refer to that. In any given session in recent years, often, half or more members are new to the committee. This undermines committee focus, corporate memory and trust and cooperation between members. Additionally, members of the smaller opposition parties — and sometimes larger ones as well — often sit on two standing committees or more, leaving them unable to devote themselves fully to their committee responsibilities.

The net result is committees spend a great deal of time reinventing and educating themselves, rather than providing sustained and ongoing scrutiny over time. The second reason is the general lack of interest in accountability matters among House of Commons members. I want to stress that I am not criticizing MPs' dedication or abilities, but pointing out that pursuing scrutiny issues yields little direct benefit in terms of political visibility and prospects. Neither party leaders nor voters reward members for burrowing into the public accounts unless something sensational is found. My interviews with MPs have always found, with few exceptions, little interest in the Estimates, public accounts or other financial and administrative matters. Instead, they prefer policy work and policy committees. Furthermore, since members do not usually determine their own

présent. Je crois que nous serions mieux avisés de consacrer nos efforts à codifier des règles et libertés qui entourent le personnel exonéré et à rendre les ministres responsables, sous une forme quelconque du comité de liaison, du comportement de leur personnel exonéré.

Le président : Merci beaucoup. Monsieur Malloy, je vous invite à faire votre exposé? Les sénateurs poseront ensuite des questions.

Jonathan Malloy, professeur, Département des sciences politiques, Université Carleton, à titre personnel : Mme Sutherland a parlé en termes généraux de plusieurs domaines, en particulier de ceux touchant à l'exécutif. Mes propres compétences sont limitées à l'aspect législatif des choses, et c'est ce dont je vais vous entretenir aujourd'hui.

Ma recherche sur la responsabilité ministérielle collective est axée sur la capacité du Parlement de tenir le gouvernement responsable de ses gestes. Je fais valoir que, peu importe l'importance des réformes apportées à la façon dont la fonction publique se rapporte au Parlement, le Parlement même, en particulier la Chambre des communes et ses comités, n'a qu'une capacité et un intérêt limités à fournir un examen et une responsabilisation. Je me trouve dès lors dans la curieuse position de parler aux membres du présent comité surtout de l'autre Chambre et de ses comités. Le système de comités de la Chambre des communes n'a pas la capacité d'examiner adéquatement les activités du gouvernement et de demander des comptes aux personnes compétentes. Bien que des changements de procédures, au fil des ans, de même qu'une aide modeste à la recherche, aient aidé les comités à en faire plus avec des ressources limitées, leurs membres semblent souvent ne pas s'intéresser et ne pas participer au travail relatif à la responsabilisation de la fonction publique pour deux raisons principales. La première est le taux de roulement élevé des comités permanents. Les membres en changent si fréquemment que peu de membres siègent au même comité permanent pendant un Parlement complet. J'ai des chiffres qui se rapportent à cela. Au cours de n'importe quelle session, ces dernières années, souvent la moitié ou plus des membres d'un comité sont des nouveaux. Cela mine la focalisation du comité, sa mémoire corporative, et la confiance et la coopération entre les membres. De plus, les membres des partis d'opposition plus petits — et parfois aussi des plus grands — siègent souvent à deux comités permanents ou plus, ce qui les empêche de se consacrer sans réserve à leurs responsabilités en comité.

Le résultat net est que les comités passent beaucoup de temps à se réinventer et à se former, plutôt qu'à fournir un examen soutenu et continu dans le temps. La deuxième raison est le manque général d'intérêt envers les questions de responsabilisation chez les membres de la Chambre des communes. Je voudrais souligner ici que je ne critique pas le dévouement ou les capacités des députés, je ne fais qu'indiquer que la recherche de questions d'examen apporte peu d'avantages directs en terme de visibilité et de perspectives politiques. Ni les chefs de parti, ni les électeurs ne récompensent les membres pour avoir fouillé dans les comptes publics, à moins qu'ils n'y découvrent quelque chose de sensationnel. Mes entrevues avec les députés ont toujours trouvé, à peu d'exceptions près, un faible intérêt envers les budgets, les comptes publics ou les autres

committee placements anyway, those MPs interested in such matters may not end up on the most relevant committees either. The net result of these weaknesses is a House of Commons committee system that is not properly equipped to digest the many reports sent to it, much less investigate further public administration matters in a deep and sustained manner.

The temptation to focus on superficial matters and to search for blame rather than full explanations is overwhelming. In particular, Commons committees often seem unable to properly establish the ground rules for questioning public servants and distinguishing their accountability to the committee versus that of ministers.

The Senate committee system makes up for many of these deficiencies, generally providing greater continuity and depth than Commons committees. It is ironic that the lower House, traditionally the key chamber for fiscal accountability, is less engaged and effective than the other chamber. However, it is difficult to transfer the strengths of the Senate system, with the different roles and status of its members, to the Commons system.

Establishing the accounting officer concept may provide greater clarity and guidelines for Commons committees in the search for accountability, but the reform and adjustment of public service procedures and responsibilities is incomplete without greater capacity and engagement on the parliamentary side of the equation.

There are no easy solutions. Party whips could reduce the level of turnover in committees, but the larger issue of MPs' engagement and interest in accountability remains. Greater staffing and other resources for accountability-centred committees such as Public Accounts and Government Operations and Estimates might enhance their standing and value among members. More support from party leaders for scrutiny as opposed to blame games is also necessary. Ultimately, to make the system work, members of the House of Commons must be able to find accountability worth their while.

I have also brought several tables here; they do not look particularly snappy. I have data to illustrate particularly my comments about turnover in the House of Commons and its committees. I believe they have been provided to senators here.

questions financières et administratives. Ils préfèrent le travail et les comités de politique. En outre, comme les députés ne déterminent habituellement pas eux-mêmes leur placement à un comité, ceux que ces sujets intéressent peuvent ne pas aboutir dans les comités les plus appropriés. Le résultat net de ces faiblesses est que le système des comités de la Chambre des communes n'est pas adéquatement équipé pour digérer les nombreux rapports qu'on leur fait parvenir, et encore moins pour mener enquête sur des questions d'administration publique de façon profonde et soutenue.

La tentation de se concentrer sur des sujets superficiels et de chercher à attribuer un blâme plutôt que de chercher des explications complètes est irrésistible. En particulier, les comités de la Chambre des communes semblent souvent incapables d'établir adéquatement des règles de base pour poser des questions aux fonctionnaires et distinguer leurs responsabilités envers le comité par opposition à leurs responsabilités envers les ministres.

Le système des comités du Sénat compense plusieurs de ces déficiences, habituellement en donnant une plus grande continuité et une plus grande profondeur que les comités de la Chambre des communes. Il est ironique que la Chambre basse, traditionnellement la chambre la plus importante en matière de responsabilité financière, participe moins et soit moins efficace que l'autre chambre. Toutefois, il est difficile de transférer les forces du système du Sénat, y compris les différents rôles et statuts de ses membres, au système de la Chambre des communes.

L'instauration du concept de l'agent comptable pourrait apporter une plus grande clarté et des lignes directrices aux comités de la Chambre des communes dans leur recherche de responsabilisation, mais la réforme et le rajustement des procédures et des responsabilités de la fonction publique demeureront incomplètes en l'absence d'une plus grande capacité et d'une plus grande participation du côté parlementaire de l'équation.

Il n'y a pas de solutions faciles. Les whips des partis en Chambre pourraient réduire le taux de roulement aux comités, mais la question plus générale de la participation et de l'intérêt des députés envers les questions de responsabilisation demeure sans réponse. Une meilleure dotation en personnel et autres ressources pour les comités axés sur la responsabilisation, tels ceux des comptes publics, des opérations gouvernementales et du budget, pourraient relever leur rang et leur valeur aux yeux des députés. Il est aussi nécessaire que les chefs de parti appuient davantage les examens que les jeux de blâme. En fin de compte, pour que le système fonctionne, les députés de la Chambre des communes doivent trouver que les questions de responsabilisation en valent la peine.

J'ai aussi apporté ici plusieurs tableaux, qui ne sont pas particulièrement attrayants. J'ai des données pour illustrer en particulier mes observations sur le taux de roulement à la Chambre des communes et à ses comités. Je crois qu'elles ont été distribuées aux sénateurs présents.

The first is table 1, showing turnover in the House of Commons since 1957. This is a simple table showing the number of new MPs elected for the last 45 years of elections. The key column is on the right-hand side: the percentage of new members. One sees that the average turnover in the House of Commons after re-election is in the ballpark of 20, 30 and 40 per cent. In the most recent election, 2004, 33 per cent of the House of Commons was new, as opposed to, for example, 18.6 in 2000. When one third of the membership changes on a regular basis, which is about the average, it is difficult to have long-term continuity. Fresh blood is always good, but it really undermines continuity.

This is shown in table 2, with recent turnover in House of Commons standing committees. This is a selection of 11 of the standing committees of the House of Commons. The table is perhaps not that easy to read, but the key figure is simply the number of new members in each session. The first column is for the current session; you see that a large number of new members came in after the 2004 election. In the second column is the number of new members; and in the Thirty-seventh Parliament, third session, which was after Mr. Martin became Prime Minister, you see again a still larger number of new members on committees of about 11 to 16 members.

The third and fourth columns show the number of MPs serving continuously in the Thirty-seventh Parliament — in short, how many members served on the committee for one parliament — and it is relatively modest: six, eight members and so on. I draw your attention to the Public Accounts Committee, at the bottom. Only six MPs served continuously on the committee for four years. The committee had 16 members for most of that time.

Looking back further, to 1997, in the fourth column, you see the continuity there is even less. For many committees, no members served on the committee for two entire parliaments. There were only a few — Canadian Heritage stands out, as well as Agriculture — where there was a clear core of members who served on the same committee for a long time. The vast majority of members come and go for one or two sessions.

Table 3 looks more directly at the Public Accounts Committee, which I mentioned earlier. This is a list of the current membership of the committee, at least as of yesterday. You can see the range of experience of the members. They are listed here according to when they were first elected. You see that three of the members, Mr. Sauvageau, Mr. Lastewka and Mr. Williams, the chair, have all been in the House of Commons for a long time. Mr. Williams has been on the committee for that entire time.

If you look further down, the level of experience rapidly drops off. There are two members elected in 2000. No less than seven of the current members of the Standing Committee on Public Accounts were first elected last year. They are new not just to the

Le premier tableau, le tableau 1, montre le taux de roulement à la Chambre des communes depuis 1957. C'est un tableau simple qui montre le nombre de nouveaux députés élus au cours des 45 dernières années aux élections. La colonne clé est à droite : le pourcentage de nouveaux députés. On voit que le taux de roulement moyen à la Chambre des communes après réélection se situe aux environs de 20, 30 et 40 p. 100. Lors de l'élection la plus récente, celle de 2004, 33 p. 100 des députés de la Chambre des communes étaient nouveaux par comparaison avec 18,6 p. 100 en 2000, par exemple. Si un tiers des députés change de façon régulière, ce qui est à peu près la moyenne, il est difficile d'avoir une continuité à long terme. Il est toujours bon d'apporter du sang neuf, mais cela sape véritablement la continuité.

Cela est illustré dans le tableau 2, qui traite du taux de roulement récent aux comités permanents de la Chambre des communes. On y trouve 11 comités permanents de la Chambre des communes. Le tableau n'est peut-être pas tellement facile à lire, mais le chiffre le plus important est tout simplement le nombre de nouveaux députés à chaque session. La première colonne représente la session actuelle; vous voyez qu'un grand nombre de nouveaux députés sont entrés après l'élection de 2004. Dans la deuxième colonne, on retrouve le nombre de nouveaux députés; et à la troisième session de la 37^e législature, après la nomination de M. Martin au poste de premier ministre, vous voyez à nouveau qu'un nombre encore plus grand de nouveaux députés siègent aux comités ayant de 11 à 16 membres.

Les troisième et quatrième colonnes montrent le nombre de députés siégeant continuellement à la 37^e législature; bref, le nombre de députés ayant siégé au comité pendant une législature est relativement modeste : 6, 8 membres et ainsi de suite. J'attire votre attention sur le Comité des comptes publics, au bas du tableau. Seulement six députés ont siégé de façon continue à ce comité pendant quatre ans. Le comité a eu 16 membres pendant la plus grande partie de cette période.

Si on retourne plus loin en arrière jusqu'en 1997, dans la quatrième colonne, vous verrez que la continuité y est encore plus faible. Dans le cas de plusieurs comités, aucun député n'a siégé pendant deux législatures complètes. Il n'y en a qu'un petit nombre : Patrimoine canadien et Agriculture se démarquent, où un noyau de députés a siégé au même comité pendant une période assez longue. La plupart des députés ne restent que pendant une ou deux sessions.

Le tableau 3 étudie plus directement le Comité des comptes publics, que j'ai mentionné plus tôt. Il s'agit de la liste des députés siégeant actuellement au comité, au moins en date d'hier. Vous pouvez y voir la gamme de compétences des députés. Ils sont énumérés ici selon le moment où ils ont été élus la première fois. Vous voyez que trois des députés, M. Sauvageau, M. Lastewka et M. Williams, le président, sont tous à la Chambre des communes depuis longtemps. M. Williams a siégé à ce comité pendant toute cette période.

Si vous regardez plus bas, le niveau d'expérience diminue rapidement. Deux députés ont été élus en 2000. Pas moins de sept des députés siégeant actuellement au Comité permanent des comptes publics ont été élus l'an dernier. Ils sont nouveaux, non

committee, but to the Parliament of Canada as a whole. I would note that two of them have experience in the Ontario Legislative Assembly. In short, the main House of Commons committee for investigating the public accounts of Canada has a large number of rookie MPs. That is not entirely bad, perhaps, but it does not help the committee in its work.

One final table here is the longevity of membership in the same committee, Public Accounts. Because there was a large turnover in 2004, that of course means there is a relatively high number of new members. You may recall in 2000 we had a fairly low level of turnover, about 18 or 19 per cent of members. This final table looks at the House of Commons Standing Committee on Public Accounts in the Thirty-seventh Parliament, third session, in 2004. This was the committee that examined the sponsorship scandal in the spring of 2004. The final column indicates just how experienced the members were on the committee; that is, how many previous sessions they had served on the Public Accounts Committee. You see at the top there are three quite experienced members, Mr. Williams, Ms. Phinney and Mr. Mayfield, who served on the committee for the entire period of seven years. Mr. Forseth also spent much time there. Again, then it starts dropping. You have members who went on in 2002 and 2000. Again, right at the bottom, there is a large number of rookie members. That, of course, indicates not just turnover in the House of Commons, but turnover in the committee itself. This underlines the idea that standing committees are largely revolving doors. There are few veteran members. A large number of members do come and go. Often, they are there not by choice; they are there by assignment from their party whip.

These data indicate just how difficult it is for the legislature to digest what is coming to it — the reports, and particularly knowledge of the different departments, personalities and so on. There is so little experience in the House of Commons committees that they cannot hold a government fully to account because of their limited resources, their high turnover and lack of interest.

I will stop there, Mr. Chairman, and be ready for questions.

The Chairman: Thank you very much for that report and your tables. My only regret is that you did not have an opportunity to do similar tables for the Senate. If you had, I think that some of the recommendations of Sharon Sutherland about the role the Senate can play in relation to accounts and accountability would have been confirmed. Maybe one day you will have a researcher assist you in doing that. It would be an interesting study to see, particularly in comparison with the House of Commons.

Mr. Malloy: Thank you.

seulement à ce comité, mais aussi au Parlement du Canada. Je ferais remarquer que deux d'entre eux ont l'expérience de l'Assemblée législative de l'Ontario. Bref, le principal comité de la Chambre des communes en matière d'enquête sur les comptes publics du Canada compte un grand nombre de députés novices. Cela a ses bons côtés, sans doute, mais cela n'aide pas le comité à faire son travail.

Un dernier tableau indique l'ancienneté des députés à ce même comité, les Comptes publics. Le taux de roulement élevé en 2004 signifie bien sûr qu'il y a un nombre relativement élevé de nouveaux députés. Vous vous rappellerez qu'en 2002 nous avons eu un taux relativement faible de roulement, environ 18 ou 19 p. 100 des députés. Ce dernier tableau étudie le Comité des comptes publics de la Chambre des communes au cours de la 3^e session de la 37^e législature, en 2004. C'est le comité qui a étudié le scandale des commandites au printemps de 2004. La colonne finale indique l'expérience des députés siégeant au comité; c'est-à-dire pendant combien de sessions précédentes ils avaient siégé au Comité des comptes publics. Vous voyez en haut que trois députés assez expérimentés, M. Williams, Mme Phinney et M. Mayfield, ont siégé au comité pendant une période ininterrompue de sept années. M. Forseth y a aussi passé beaucoup de temps. Et à nouveau l'ancienneté commence à diminuer. Vous avez des députés dont l'élection remonte à 2002 et 2000. Encore une fois, tout au bas, il y a un grand nombre de députés novices. Cela indique bien sûr non seulement le taux de roulement à la Chambre des communes, mais le taux de roulement au comité lui-même. Cela souligne l'idée qu'on entre dans les comités permanents et qu'on en sort en large part comme s'ils étaient des moulins. Un petit nombre de députés a de l'ancienneté. Un grand nombre de députés vont et viennent, mais souvent ce n'est pas par choix, ils y sont parce qu'ils y ont été assignés par le whip de leur parti.

Ces données indiquent à quel point il est difficile pour la législature de digérer ce qu'on lui apporte : les rapports, et en particulier la connaissance des divers ministères, des diverses personnalités et ainsi de suite. Il y a si peu d'expérience aux comités de la Chambre des communes qu'ils ne peuvent pas complètement obliger un gouvernement à rendre des comptes à cause de leurs ressources limitées, de leur taux de roulement élevé et de leur manque d'intérêt.

J'arrêterai ici, monsieur le président, pour répondre aux questions.

Le président : Merci beaucoup pour ce rapport et ces tableaux. Mon seul regret est que vous n'ayez pas eu l'occasion de préparer des tableaux semblables pour le Sénat. Si vous aviez pu le faire, je crois que certaines des recommandations de Sharon Sutherland sur le rôle que le Sénat peut jouer relativement aux comptes et à l'obligation de rendre des comptes auraient été entérinées. Peut-être qu'un jour, un chercheur pourra vous aider à faire ce travail. Ce serait une étude intéressante à consulter, particulièrement en comparaison avec celle de la Chambre des communes.

M. Malloy : Merci.

Senator Stratton: Thank you for attending today. It was interesting. Some of the members, myself included, have been on this committee for quite some time.

You realize governments will make errors. You realize ministers will do things incorrectly. Eighty-seven thousand dollars is not much money in terms of the overall budget of the government. However, when that is repeated over and over, that is when Canadians simply say we must do something. That is where we are at.

I will give an example that I gave here earlier to another set of witnesses. This is not to impugn any particular government, but rather to get to the issue of what seems to happen. On the gun control controversy, we had the minister sitting in front of us at the beginning saying that this will not cost the Canadian taxpayer any money. Then year after year — and I was sitting on this committee — they would consistently come for more money. We would raise our concerns year after year, and we were told not to worry about it; this is the end; it will not happen again. Yet it kept climbing. Then, of course, ministers are changed and the accountability goes out the window. That is the basis of our concern. We raised the spectre year after year, and nothing happened.

We were effective in pointing out the problem, but the minister chose to ignore our advice. We were caught in the conundrum that the public expects and demands something to happen because of the repetition of these events, and yet you have a minister defying your questions and saying it will not happen again, year after year. On the gun control issue, it happened again and again. That is where we are at, in my view.

How can we capture and control that to the degree possible? Are we talking about a general lack of morality in the politicians of the country, or are we talking about governance here?

It is probably a little too early to ask whether Minister Alcock's announcement will be effective. That is ultimately the question. I know you have not had much chance to look at it, and neither have we. If you cannot answer that today, I would very much appreciate your analysis of what he is proposing and perhaps you could submit something to this committee on whether, in your opinion, it will work. That is absolutely critical for this committee to hear. I know that is a lot to ask. I believe you know where I am coming from.

Ms. Sutherland: I do not think it is a lack of morality. It is a lack of courage in a particular political circumstance where the government is now a minority. Since 2000, it has been in danger of its life. We had what was, in my view, a lack of dignity in the split between Mr. Martin and Mr. Chrétien. That battle was fought, and it weakened the government. It was on the agenda. I

Le sénateur Stratton : Nous vous remercions de votre présence parmi nous aujourd'hui. C'était intéressant. Certains des membres, moi y compris, siègent à ce comité depuis un bon moment déjà.

On comprend que le gouvernement commette des erreurs. On comprend que des ministres puissent agir de façon erronée. Quatre-vingt-sept mille dollars, ce n'est pas une somme très élevée comparativement à l'ensemble du budget du gouvernement. C'est quand la situation se répète encore et encore que les Canadiens se disent que quelque chose doit être fait. Nous en sommes donc là.

Je vais vous donner un exemple que j'ai déjà donné ici auparavant à un autre groupe de témoins. Il ne s'agit pas d'attaquer un gouvernement en particulier, mais plutôt de comprendre ce qui semble se produire. En ce qui concerne la controverse entourant le contrôle des armes, le ministre est venu s'asseoir devant nous, au début, pour nous expliquer que ce programme ne coûterait rien aux contribuables canadiens. Et puis, d'année en année — je siégeais à ce Comité — il revenait constamment pour demander plus d'argent. D'année en année, nous exprimions nos inquiétudes, mais on nous répondait de ne pas nous inquiéter, que c'était la fin et que cela ne se reproduirait plus. Pourtant, la somme a continué à monter. Puis, bien entendu, les ministres changent et la responsabilité s'évanouit. Voilà l'essentiel de notre préoccupation. Nous avons sonné l'alarme, d'année en année, et il ne s'est rien passé.

Nous avons diligemment signalé le problème, mais le ministre a choisi d'ignorer notre conseil. Nous avons été pris dans la situation énigmatique où d'une part le public attend et exige que quelque chose se produise en raison de la répétition des événements et où, d'autre part, le ministre se défile devant nos questions et nous dit, d'année en année, que cela ne se reproduira plus. En ce qui concerne la question du contrôle des armes, cela s'est produit maintes fois. Voilà où nous en sommes à mon avis.

Comment pouvons-nous nous emparer de ce fait et le contrôler le plus possible? Sommes-nous en train de parler d'un manque de moralité généralisé au sein des politiciens du pays ou de parler de gouvernance?

Il est probablement un peu trop tôt pour se questionner sur l'efficacité de ce qui a été annoncé par le ministre Alcock. En fin de compte, toute la question est là. Je sais que vous n'avez pas vraiment eu le temps de l'étudier, nous non plus d'ailleurs. Si vous ne pouvez commenter cela aujourd'hui, j'apprécierais vraiment connaître les résultats de votre analyse sur ce qu'il propose et, peut-être pourriez-vous présenter au Comité votre opinion sur la faisabilité de ce qui a été annoncé. Il est absolument essentiel que le Comité vous entende sur ce sujet. Je sais que c'est beaucoup demander. J'imagine que vous connaissez le contexte de ma question.

Mme Sutherland : Je ne pense pas qu'il s'agisse d'un manque de moralité. Il s'agit d'un manque de courage dans une circonstance politique particulière où le gouvernement est minoritaire. Depuis 2000, le gouvernement vit sous la menace d'un renversement. Nous avons assisté, à mon avis, à un manque de dignité lors du schisme du parti entre M. Martin et

would say the lack of attention to the architecture of the gun control problem was a combination of bad political party management and bad governance.

That particular program is a hot potato because a lot of morality surrounds it. We find it difficult to discuss issues that touch people's sensitivities. You have the rural/urban dimension and all kinds of other dimensions. You have pride in what was done so far — maybe misplaced pride — and probably the sincere feeling of the people who are managing it that it will be the last big sum.

It is interesting that no one has taken on that program for a major analysis. I have often thought about it myself, but I am one lone researcher. I do not have research assistants. I am the last of the lone-wolf academics, before we moved into packs of academics that had to apply for grants, which I call "daycare academics."

Senator Segal: Brave woman.

Ms. Sutherland: I do not have the resources to investigate that. I would love to be at the head of a group of people looking into it, not because you would find a lot of mess or wrongdoing that you could pin on individuals, but because you could do some good. You could set things to run a little better.

What was your last question?

Senator Stratton: It was the question of Minister Alcock and his announcements. I would like you to take a quick run at it, but if you do not have the time to state your opinion fully today, perhaps you could follow it up later by sending something to us.

Ms. Sutherland: I can take a quick run at two items. He is on the money in strengthening internal audit with qualified auditors. That has been sadly lacking. We all know that it was internal audit at Public Works and Government Services Canada that signalled something was wrong, but they were not paid attention to, in part because it was such a small ragbag, harried little institution that no one thought anything big or sensible would come out of it. It turned out that the internal audit director had been right, but was ignored for all that. It helps to have a diploma on the wall. I believe that 300 fully qualified auditors is a considerable number.

When Harry Rogers came in in 1977 or 1978, it was a new concept in Canadian government to have a strong internal audit. Within a year, we had gone from zero internal auditors to something like 800. That was then, and then a program review cut internal audit back and people tended not to be qualified, certified

M. Chrétien. La bataille qui a eu lieu a affaibli le gouvernement. C'était à l'ordre du jour. Je dirais que le manque d'attention à la structure du problème du contrôle des armes est le résultat d'une mauvaise gestion au sein des partis politiques et d'une mauvaise gouvernance.

Ce programme, en particulier, est un sujet délicat parce qu'il baigne dans des questions de moralité. Nous trouvons cela difficile de parler de sujets qui touchent à la sensibilité des personnes. Vous avez la dimension rurale, urbaine et toutes sortes d'autres dimensions. Vous êtes fiers de ce qui a été fait jusqu'à maintenant — qui est peut-être une fierté déplacée — et probablement que ceux qui gèrent le programme étaient sincères lorsqu'ils exprimaient que ce serait le dernier gros montant.

Il est intéressant de constater que personne ne s'est attaqué au programme afin d'en effectuer une analyse en profondeur. J'y ai souvent pensé moi-même, mais je suis une chercheuse solitaire. Je ne dispose pas d'assistants de recherche. Je suis la dernière des chercheuses universitaires solitaires, avant que nous nous rassemblions en meutes d'universitaires devant demander des subventions, ce que j'appelle des « universitaires de garderie ».

Le sénateur Segal : Vous êtes courageuse.

Mme Sutherland : Je ne dispose pas des ressources suffisantes pour effectuer cette enquête. J'aimerais vraiment être à la tête d'un groupe de personnes qui se pencheraient sur la question, non pas dans le but d'y trouver des méfaits ou du désordre et d'en faire porter la responsabilité à quelqu'un, mais plutôt pour faire quelque chose de bien. On peut organiser les choses pour qu'elles fonctionnent un peu mieux.

Quelle était votre dernière question?

Le sénateur Stratton : Il s'agissait de la question concernant les annonces du ministre Alcock. J'aimerais vous voir effectuer une analyse rapide, mais si vous n'avez pas le temps d'énoncer votre opinion en totalité aujourd'hui, peut-être que vous pourriez faire le suivi une autre fois en nous envoyant un document.

Mme Sutherland : Je peux faire une analyse rapide de deux points. Le ministre a raison en ce qui a trait au renforcement des vérifications internes avec des vérificateurs qualifiés. Cela a tristement fait défaut. Nous savons tous que ce sont les vérificateurs chargés d'une vérification interne du ministère de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada qui ont signalé que quelque chose n'allait pas, mais personne ne peut avoir prêté attention, en partie parce qu'il s'agissait d'un groupe à ce point hétéroclite et modeste que personne n'a cru qu'il pouvait produire quelque chose de conséquence. Il a été démontré que le directeur de la vérification interne avait raison, mais que personne ne l'avait pris au sérieux. Cela aide d'avoir un diplôme sur un mur. Je crois que le chiffre de 300 évaluateurs pleinement qualifiés est un nombre considérable.

Lorsque Harry Rogers est arrivé au Canada, en 1977 ou en 1978, le concept de vérification interne en profondeur était nouveau au gouvernement du Canada. En moins d'un an, de zéro vérificateur, nous sommes passés à environ 800 vérificateurs internes. C'était la situation à l'époque. Par la suite, une révision

accountants. They tended to be social science graduates and useless people like me who have a ragbag of tricks.

Mr. Alcock is doing some necessary reconstitution of what ought to have been there the entire time, but I would not take anything away from him because he was not there when it was dismantled.

The audit committee for each department is the other issue that my eye lit on. I did some research for a department on the best form and most honourable structure for a board of directors setup, including how the audit committee ought to work.

Given the idea of having outside directors, it is clear that Mr. Alcock wants to bring a fresh eye. As Professor Malloy has made quite clear, sometimes a fresh eye is so fresh it does not see anything to light on. Also, I wonder where those people would come from and whether disclosure provisions are in place as to whether they or their spouses are connected to particular firms or what their spouses' interests are and so on.

If you look at the best practices for boards in Britain, they disclose absolutely everything to do with the directors, including how many other boards they sit on and their compensation. We do not have any of that detail.

The other departments are fine. Having the external auditors on the audit committee for other departments is not controversial.

There is one provision that I do not particularly like or understand, again in the light of what Professor Malloy has said about our electoral turnover. There are often new ministers. There is a proposal that once a year, the deputy minister will be sent out of the room and private sector directors and people from other places in the public service will have a frank discussion with the minister about what exactly is not clear — for example, how well internal audit has worked and how well the department has functioned. I find that difficult for two reasons. First, the minister might not be in a position to understand what he or she is being told about the difference between the value-for-money audit, comprehensive audit, internal audit, financial audit or compliance audit. The minister might not be able to stay awake for that. Second, it looks to me like a bit of an insult to the deputy minister, who would normally be thought of as a partner in the accountability. In fact, we have had the proposal to make the deputy minister "it," to make the deputy minister accountable in his or her own right for all these other provisions. I find that issue to be a mishmash and not sufficiently justified. For the rest of it, I have read it once, and I will not comment now.

du programme a réduit la vérification interne, et les personnes n'étaient généralement pas des comptables certifiés et qualifiés. Il s'agissait plutôt de diplômés en sciences sociales et de personnes inutiles, comme moi, qui possèdent tout un tas de connaissances.

M. Alcock effectue une certaine reconstitution nécessaire de ce qui aurait dû exister en permanence, mais je ne veux pas le déprécier, car il n'était pas là lorsque tout a été démantelé.

Le comité de vérification de chaque ministère est l'autre question qui retient mon attention. J'ai fait quelques recherches pour un ministère sur le meilleur type et la structure la plus honorable pour créer un Conseil d'administration, y compris sur la manière de travailler du comité de vérification.

Étant donné qu'il veut faire appel à des directeurs externes, il est clair que M. Alcock veut jeter un regard nouveau sur la question. Comme M. Malloy l'a clairement mentionné, parfois un regard nouveau l'est tellement qu'il lui est difficile de distinguer des éléments à mettre en lumière. Je me demande aussi d'où viendraient ces personnes et si des dispositions sur la divulgation sont en place pour savoir si ces personnes ou leur conjoint sont liés à des entreprises en particulier, quels sont les intérêts de leur conjoint, et cetera.

Si vous regardez les pratiques exemplaires des conseils britanniques, ils divulguent absolument tout ce qui concerne les directeurs, y compris le nombre de conseils où ils ont siégé auparavant et leur indemnité. Nous n'avons accès à aucun détail de ce genre.

Les autres ministères sont bien. Le fait d'avoir des vérificateurs externes aux comités de vérification des autres ministères ne prête pas à controverse.

Il y a une disposition que je n'aime pas tellement ou que je ne comprends pas, encore une fois, à la lumière de ce que le M. Malloy a dit au sujet de notre taux de roulement électoral. Il y a souvent de nouveaux ministres. Il a été proposé qu'une fois par année, le sous-ministre sorte de la chambre pour que les directeurs du secteur privé et des personnes d'autres secteurs de la fonction publique puissent avoir une discussion franche avec le ministre à propos des éléments qui ne sont pas tout à fait clairs — par exemple : de quelle manière s'est déroulé le processus de vérification interne, a-t-il bien fonctionné? Comment s'est effectué le travail du ministère; a-t-il bien travaillé? Je trouve cela délicat pour deux raisons. Premièrement, le ministre peut ne pas être en mesure de comprendre ce qui lui est dit au sujet des différences entre la vérification du rendement, la vérification détaillée, la vérification interne, la vérification financière ou la vérification de la conformité. Le ministre pourrait ne pas avoir assez d'heures de veille pour cela. Deuxièmement, je trouve que c'est un peu une insulte pour le sous-ministre, qui normalement est considéré comme étant un partenaire en ce qui concerne l'obligation de rendre des comptes. En fait, il a été proposé de faire du sous-ministre la cible de cette responsabilisation, qu'il soit personnellement obligé de rendre des comptes pour toutes ces autres dispositions. Je trouve que cette question est un méli-mélo et qu'elle n'est pas suffisamment justifiée. Pour le reste, je l'ai lu une fois et je ne ferai pas de commentaires maintenant.

I got a call from a journalist who asked me if it was the biggest change in the Western world. I said I could not answer that right then. Then I asked my husband, "Is this the biggest change in the Western world?" He said, "Well, I don't know, but it might be the most press releases."

Mr. Malloy: I will speak to one element in reference to the firearms registry. It is an issue that I think illustrates this largely academic idea of separating policy and administration. It is a longstanding concept.

There are two issues: gun control and the firearms registry. We saw huge administrative problems with the firearms registry and the software: high costs, overruns, delays, et cetera. That is somewhat separate from the idea of registering firearms. Obviously they are closely connected as well. How do you register firearms? That was a controversial policy.

I have always felt that the government was far too defensive and closed-minded about the administrative aspects of the registry and what was going wrong; to admit failure there was to admit failure of the policy. That led to little transparency and a lot of obstinacy.

I am not sure how one could have gotten around that. It was an issue where the administrative aspects were overshadowed by the controversial policy aspects. As a result, \$1 billion largely went down the drain as opposed to the \$2 million that the government promised it would cost.

Senator Stratton: The message I am getting is that the advice of this committee and on the part of the internal audit was ignored. That is the concern we must have: How do we overcome that?

Senator Ringuette: I will be consistent and discuss the issues of gun control and policy and administration. I think it is a perfect example for talking about accountability.

The gun registry policy was within the Department of Justice, and therefore they decided they would be the administrators of such a program. It was a program that, from my perspective, was totally new to the operation of the Department of Justice. That was the first fault in regards to administration.

The other issue is that it is unrealistic to believe that a minister, and maybe even a deputy minister, could certify that estimates for program implementation are 100 per cent accurate. They are more than estimates; they are guesstimates from an implementation point of view. There was a lot of fault in this, which brings us to the centre of our discussion regarding accountability.

J'ai reçu un appel d'un journaliste qui m'a demandé s'il s'agissait du plus grand changement dans le monde occidental. J'ai répondu que je ne pouvais pas répondre à la question à brûle-pourpoint. Par la suite, j'ai demandé à mon mari : « S'agit-il du plus grand changement dans le monde occidental? ». Il a répondu : « Eh bien, je ne sais pas, mais il se pourrait que ce soit le changement le plus médiatisé. »

M. Malloy : J'aborderai un point en référence au Registre des armes à feu. Il s'agit d'une question qui, je crois, illustre amplement l'idée théorique selon laquelle il faudrait séparer la politique et l'administration. C'est un concept de longue date.

Il y a deux questions : le contrôle des armes et le Registre des armes à feu. Nous avons connu de nombreux problèmes administratifs avec le Registre des armes à feu et le logiciel : coût élevé, dépassements, délais, et cetera. Cela est quelque peu distinct de l'idée d'enregistrer les armes à feu. Par ailleurs, ils ont évidemment des liens étroits entre eux. Comment enregistrer les armes à feu? Il s'agissait d'une politique controversée.

J'ai toujours eu le sentiment que le gouvernement était beaucoup trop sur la défensive et qu'il avait des œillères en ce qui touche aux aspects administratifs de l'enregistrement et aux problèmes; admettre des ratés signifiait admettre l'échec de la politique. Cela a conduit à une faible transparence et à beaucoup d'entêtement.

Je ne suis pas certain qu'on aurait pu contourner le problème. Il s'agit d'un sujet où les aspects controversés de la politique ont éclipsé les aspects administratifs. Le résultat est qu'au lieu de coûter 2 millions de dollars comme l'avait promis le gouvernement, cela s'est plutôt transformé en un vaste gaspillage se chiffrant à 1 milliard de dollars.

Le sénateur Stratton : Le message que j'entends est que les conseils du présent Comité et des vérificateurs internes ont été ignorés. C'est une question qui doit nous préoccuper. Comment faire pour surmonter cela?

Le sénateur Ringuette : Je serai conséquente et discuterai des questions du contrôle des armes, de la politique et de l'administration. Je crois qu'il s'agit d'un exemple parfait pour parler de l'obligation de rendre des comptes.

Comme la politique du Registre des armes à feu était une politique du ministère de la Justice, ce ministère a décidé d'administrer le programme en découlant. À mon sens, ce programme était complètement nouveau dans les opérations du ministère de la Justice. La première erreur en était donc une d'administration.

L'autre question est qu'il est illogique de penser qu'un ministre, et peut-être même un sous-ministre, puisse garantir à 100 p. 100 que l'estimation des coûts de mise en œuvre d'un programme est exacte. Ce sont plus que des estimations; ce sont des suppositions du point de vue de la mise en œuvre. Il y a eu beaucoup d'erreurs dans ce domaine, ce qui nous amène au cœur de nos discussions sur l'obligation de rendre des comptes.

Does the accountability of ministers rely on policy? Does the accountability of deputy ministers and assistant deputy ministers rely on administration?

In the last two decades, we have created a commotion about ministerial accountability. I am sorry, but no one person can verify and be accountable for 10,000 to 50,000 public servants in one department. Add to that the slate of programs and services that each department is asked to administer.

A few decades ago, we as Canadians made an effort to differentiate between church and state. I think now is the proper time, taking into account past experience, to make the accountability distinction between policy and programs, the money aspect of policy.

I do agree with you, Mr. Malloy, having been an MLA and MP and now a senator, that time-wise and turnover-wise, there is no way that a Member of Parliament can do the kind of work in Public Accounts that a Senate committee with a longer-term mandate can provide to the Canadian public. That is a given.

However, I think the bottom line with regards to the accountability issue is we have to draw the line and assign distinct duties as between policy and administration.

Mr. Malloy: I certainly agree with what you are saying, although having just introduced the policy/administration dichotomy concept, the problem is that it is intermingled.

To use gun control as an example again, to say we will register all guns is policy. Then the immediate question is: How do we do that? Do people have to pay for the administrative costs? You are instantly getting into issues of administration, costs of management, et cetera.

Senator Ringuette: I would like to comment on what you have just said. The departments will be asked to come up with options. They are the ones that provide the estimates for the different options. That reinforces this dual responsibility.

Mr. Malloy: I certainly agree with that. It is their duty. They appeal to the accounting officer concept. You can draw the line and say, they came up with the ideas and they are responsible for them.

The other thing one might say is that it does not end there; there is always a back and forth. In the case of the firearms registry, there was a great deal of back and forth, from the political to the administrative, in terms of how it would be done. We will add fields to the registration and lower the registration fees, for example.

L'obligation des ministres de rendre des comptes s'appuie-t-elle sur la politique? L'obligation de rendre des comptes des sous-ministres et des sous-ministres adjoints s'appuie-t-elle sur l'administration?

Au cours des deux dernières décennies, toute une commotion a été créée relativement à la question de l'obligation ministérielle de rendre des comptes. Je suis désolée, mais je ne crois pas qu'une seule personne puisse vérifier et être tenue de rendre des comptes pour chacun des 10 000 à 50 000 fonctionnaires d'un ministère. Sans compter la liste des programmes et des services que chaque ministère est appelé à gérer.

Il y a quelques décennies, nous, les Canadiens, nous nous sommes efforcés de séparer l'Église et l'État. Je crois que le temps est maintenant venu, en me basant sur l'expérience du passé, d'établir une différence entre la responsabilisation pour la politique et la responsabilisation pour les programmes, qui sont l'aspect financier de la politique.

Cette fois, je suis d'accord avec vous, M. Malloy, ayant moi-même été députée provinciale, députée fédérale et maintenant sénatrice, qu'il n'est pas possible pour un député, si on tient compte du temps et du taux de roulement, de fournir aux Canadiens le même type de travail au comité permanent des comptes publics qu'un membre du Comité sénatorial qui dispose d'un mandat à long terme. C'est une évidence.

Toutefois, je crois que l'essentiel, en ce qui concerne la question de l'obligation de rendre des comptes, est que nous devons distinguer la politique de son administration et créer des fonctions distinctes pour chacune.

M. Malloy : Je suis tout à fait d'accord avec vous, même si la notion de dichotomie entre la politique et son administration, que vous venez d'introduire, pose problème, parce que les deux sont entremêlées.

Pour utiliser l'exemple du contrôle des armes, le fait de dire que nous enregistrons toutes les armes est une politique. La question qui vient immédiatement après à l'esprit est : Comment y arriverons-nous? Les gens doivent-ils payer pour les coûts administratifs? On tombe alors instantanément dans des problèmes administratifs, de coûts de gestion, et cetera.

Le sénateur Ringuette : J'aimerais faire une observation sur ce que vous venez tout juste de dire. Les ministères seront appelés à suggérer des options. Ce sont eux qui fournissent des estimations pour les différentes options. Cela renforce la dualité de la responsabilité.

M. Malloy : Je suis certainement d'accord avec cela. C'est leur devoir. Ils font appel au concept de l'agent comptable. On peut instaurer une distinction et dire qu'ils sont responsables des idées qu'ils ont proposées.

L'autre chose que l'on pourrait dire est que cela ne s'arrête pas là, il y a toujours un mouvement de va-et-vient. Dans le cas du Registre des armes à feu, il y a eu beaucoup de va-et-vient, entre la politique et l'administratif sur la manière de faire les choses. Nous ajouterons des champs sur la fiche d'enregistrement et réduirons les frais d'enregistrement, par exemple.

In my understanding, no one has done a sustained study of this. It is not simply a case of the public servants coming up with the administrative options, presenting them and carrying them out. The politicians and, often, the political staff are always coming back with more ideas. That is why there is an appeal in having that seamless ministerial-administrative responsibility only. Otherwise, you cannot possibly sort it out. There is much appeal to having, at the end, the minister be the sole person responsible. At the same time, there is an equal appeal to being able to identify who came up with the administrative options; who was responsible for carrying out the objective.

I do not dismiss the accounting officer concept as strongly as some people; most of the time it can work. Gun control is one case where that concept would not have worked; it was too complicated. There are many other areas where the separation of policy and administration would work well, but not in all cases, and that is why I am muddying the issue like this.

The Chairman: Professor Sutherland, one area of interest to me is the turnover among ministers and deputy ministers. You have both alluded today to the fact that accountability and responsibility of ministers are currently attached to the office, not to the person. As you know, and as other witnesses have told us, when a minister changes portfolio or leaves cabinet, or a deputy minister leaves, he or she can no longer be held to account for the actions that took place in that department while they were there.

When Professor Ned Franks came before this committee on this subject he told us that current ministers are also not accountable to Parliament for decisions and actions taken by previous ministers. We have something of a void. I would like to hear both of you comment on that void. It is a unique problem in Canada that if there is a major scandal within a department and both the minister and the deputy are moved out, there is no one left to be accountable. What do we do? What is your recommendation?

Ms. Sutherland: I do not agree with the view that current ministers cannot be retrospectively answerable. That is how current ministers show how quick a study they are, how able an analyst and what a good politician they are on the floor of the House of Commons. Their duty is to analyse the situation and explain what can be done about it now. The current minister has the power to do that.

The Chairman: What about what took place previously?

Ms. Sutherland: In regard to what took place previously, it is the duty of the minister to get the answers and to respond. If anyone asks about the chain of events that led to a situation, the minister is just being foolish if he or she says, "Well, I was not there and I cannot really tell you that," because the minister

De ce que je comprends, personne n'a fait d'étude soutenue à ce sujet. Il ne s'agit pas simplement d'un cas de fonctionnaires qui proposent des options administratives, les introduisent et les mettent en application. Les politiciens et souvent le personnel apportent toujours de nouvelles idées. Voilà pourquoi il est attrayant que la responsabilité ministérielle ou administrative fasse un tout. Autrement, il est difficile de s'en sortir. Il est finalement beaucoup plus attrayant que le ministre soit la seule personne responsable. Par la même occasion, il est également attrayant de pouvoir identifier qui a proposé les options administratives, qui était responsable de l'atteinte des objectifs.

Je ne rejette pas le modèle de l'agent comptable aussi vigoureusement que certaines personnes; la plupart du temps, cela peut fonctionner. Le contrôle des armes est une situation où le modèle n'aurait pas fonctionné; c'était trop compliqué. Il y a bien d'autres domaines où la séparation de la politique et de l'administration fonctionnerait bien, mais pas dans tous les cas, et c'est pourquoi je semble tergiverser ainsi sur cette question.

Le président : Monsieur Sutherland, un de mes domaines d'intérêt est le roulement des ministres et des sous-ministres. Vous avez tous deux fait allusion aujourd'hui au fait que l'obligation de rendre des comptes et la responsabilité des ministres sont en fait reliées à la fonction et non à la personne. Comme vous le savez, et comme d'autres témoins nous l'ont mentionné, lorsqu'un ministre change de ministère ou qu'il quitte le cabinet, ou qu'un sous-ministre quitte son emploi, il ne peut plus être tenu responsable des actions effectuées au sein de ce ministère pour la période pendant laquelle il s'y trouvait.

Lorsque M. Ned Franks s'est présenté devant le présent comité pour discuter de ce sujet, il nous a mentionné que les ministres actuels ne sont pas responsables non plus devant le Parlement pour les décisions et les actions mises de l'avant par les ministres précédents. Il y a comme un vide. J'aimerais entendre vos commentaires respectifs sur ce vide. Il s'agit d'un problème unique au Canada en ce sens que s'il y a un scandale important dans un ministère et que le ministre et le sous-ministre l'ont quitté, il ne reste plus personne pour en assumer la responsabilité. Que faisons-nous dans ce cas? Que recommandez-vous?

Mme Sutherland : Je ne suis pas d'accord avec l'idée que les ministres actuels ne puissent être tenus responsables rétrospectivement. Voilà comment les ministres actuels nous démontrent à quel point ils apprennent vite, comment ils peuvent être de bons analystes et de bons politiciens sur le plancher de la Chambre des communes. Leur tâche est d'analyser la situation et d'expliquer ce qui peut être fait maintenant à ce sujet. Le ministre en poste a le pouvoir de le faire.

Le président : Mais que faire à l'égard de ce qui a eu lieu auparavant?

Mme Sutherland : En ce qui concerne ce qui s'est produit antérieurement, le ministre a le devoir d'obtenir les réponses et d'en répondre. Si quelqu'un pose des questions sur la chaîne d'événements qui ont abouti à la situation, le ministre agit de façon ridicule s'il dit : « Eh bien, je n'étais pas là et je ne peux pas

should have the staff busy finding out and developing a history. The minister then becomes responsible for the veracity of that history.

The minister has a duty to answer truthfully to Parliament. "Truthfully" means to not ration the truth too much and to tell people what they need to know. If you feel that you have been stonewalled by a minister, you keep on going, because that is one of the biggest parliamentary sins, to not answer fully and truthfully, including for what the deputy minister does. It is the current minister who is fully answerable, who has full jurisdiction and full responsibility to try to make things right. That is what must be pursued.

As Professor Malloy says, the House of Commons is handicapped in this regard by high turnover and a misunderstanding of roles.

The Chairman: You have used the word "answerable" on three or four occasions rather than "accountable." Could you use the word "accountable" in that response?

Ms. Sutherland: Accountable in the sense of a giving of accounts is really answerability; it is explaining what happened, what was spent and so on. The notion of pinning someone down and finding them at fault really flows from the agent-principle theory that came in about 20 years ago. That is more oriented toward blame and forcing people to do what you want them to do.

I agree with Senator Ringuette, administration is a big part of the package. The only problem with getting your thumb right on the deputy minister is that the deputy minister does not have the power and the jurisdiction to act to change things. That is why we need to work on ministers.

Mr. Malloy: I do not have the turnover figures, but as we know, they do come and go a fair amount. It is wrong to say that no one is answerable. The current minister is answerable for what happened in the past. As we have seen, the discussion branches off into semantics about what is "answerable" as opposed to "accountable" and what "account to" means versus "account for." These discussions are abstract and make it particularly hard for Canadians to grasp what is really going on. No one seems to be getting fired or blamed, in a sense, unless the process moves to a judicial inquiry. It is frustrating for people.

On the other hand, it is the most appropriate system, to have current ministers answer for what has happened previously and so on. It is ultimately unsatisfying and frustrating, but it is the way

vraiment vous en parler », parce que le ministre devrait s'organiser pour que son personnel s'occupe de découvrir et d'établir l'historique. Le ministre devient alors responsable de la véracité de cette histoire.

Le ministre a le devoir de répondre honnêtement au Parlement. « Honnêtement » signifie qu'il ne faut pas trop lésiner sur la vérité et qu'il faut dire aux gens ce qu'ils doivent savoir. Si vous avez le sentiment qu'un ministre vous a donné des réponses évasives, vous devez revenir à la charge parce que l'un des plus grands péchés parlementaires est de ne pas répondre entièrement et honnêtement aux questions, y compris celles qui concernent le travail du sous-ministre. C'est le ministre actuel qui doit rendre des comptes, c'est lui qui a toute l'autorité et l'entière responsabilité d'essayer de redresser les choses. Voilà ce que nous devons rechercher.

Comme le dit M. Malloy, la Chambre des communes est handicapée à cet égard par un taux de roulement élevé et une incompréhension des rôles.

Le président : Vous avez utilisé la notion « d'obligation de s'expliquer » à trois ou quatre reprises au lieu d'utiliser la notion « d'obligation de rendre des comptes ». Pourriez-vous utiliser l'expression « obligation de rendre des comptes » dans cette réponse?

Mme Sutherland : Être obligé de rendre des comptes, au sens d'avoir la responsabilité de quelque chose, correspond vraiment à la notion « d'obligation de s'expliquer »; il s'agit d'expliquer ce qui s'est produit, comment les fonds ont été dépensés, et cetera. La notion de tenir quelqu'un pour responsable et de le prendre en défaut découle vraiment du principe de la théorie de l'agent comptable apparue il y a près de 20 ans. Cela est beaucoup plus orienté vers le blâme et vers le fait de forcer quelqu'un à faire ce qu'on veut qu'il fasse.

Je suis d'accord avec le sénateur Ringuette, l'administration est une grande partie du problème. Le seul problème que pose la volonté d'amener le sous-ministre à rendre des comptes est que le sous-ministre n'a ni le pouvoir, ni la compétence de changer les choses. Voilà pourquoi nous avons besoin de travailler sur les ministres.

M. Malloy : Je ne connais pas les détails du taux de roulement des ministres, mais comme vous le savez, ils vont et viennent en assez grand nombre. Il est faux de dire que personne n'a l'obligation de s'expliquer. Le ministre actuel a l'obligation de s'expliquer sur ce qui s'est produit dans le passé. Comme nous l'avons vu, les discussions sur la notion « d'obligation de s'expliquer » comparativement à celle « d'obligation de rendre des comptes », et sur la signification du terme « responsabilité » comparativement à « responsable de » sont plutôt d'ordre sémantique. Ces discussions sont abstraites et font qu'il est particulièrement difficile pour les Canadiens de comprendre ce qui se passe réellement. En un sens, personne ne semble être congédié ou blâmé, à moins que le processus ne fasse l'objet d'une enquête judiciaire. C'est frustrant pour les gens.

D'un autre côté, le système qui convient le mieux est celui dans lequel les ministres en poste ont l'obligation de rendre des comptes sur ce qui s'est produit dans le passé et ainsi de suite.

to ensure that in the end, someone is there to always answer for everything going on. You do not automatically start blaming someone right away in terms of who was responsible for what. The current minister must answer, and that is better than having no one at all to answer for it.

Senator Segal: In terms of the Public Service of Canada, if you look at the HRDC issue or the gun control issue, to be scrupulously fair, in both cases the Government of Canada had a different plan from the one that had to be quickly put in place. With respect to the gun registry — while it is not a policy I particularly like — the presumption was that the amendment to the Criminal Code with respect to gun control would be administered by the provinces. A group of provinces took the decision that they would not administer that part of the Criminal Code, leaving the Government of Canada little option but to proceed through its operating department, the justice department, which does not have a history of registering anything. Most registrations in our country are done through the provinces, for good, solid constitutional and historical reasons.

While we all regret what happened, in defence of those public servants, they were put in a very difficult circumstance, and one not of their making.

It is also fair to say, in regard to HRDC, we had a government and a deputy minister who were saying to the public servants, "This is a tough economic time; we want that money out in the community where it can actually help people, where it can make a difference. If you have to choose between back-office people and folks at the counter helping citizens, get more people out at the counter. That is what we are here to do." The deputy said that, while Treasury Board cut the staff complement on the audit side by some 25 per cent. Then people get upset because the back-office function was not done efficiently. It is somewhat unfair to public servants, although not by any intent.

It is important to understand — and I am sure our witnesses would accept — that we do have one of the finest public services in the world. They sometimes have to manage in difficult political contexts not of their making and do the best that they can.

In that context, Professor Sutherland, I wish to ask about the notion of quarterly reports. Many TSX companies in Canada that sometimes have budgets that are tiny by comparison to programs within our departments have to issue quarterly reports. They must identify money in, money out, changes in their fiscal plan; changes from their estimate; they have to issue a management discussion and analysis of the underlying issues; they have to talk about compliance, about banking ratios, and they have to engage with their auditors around the probity of that discussion. I would be interested in your view of whether that would be an improvement in our system, accepting that Minister Alcock and

C'est une situation en fin de compte insatisfaisante et frustrante, mais c'est la meilleure façon de s'assurer qu'au bout du compte, il y a toujours quelqu'un pour répondre de ce qui se produit. On ne commence pas automatiquement à blâmer quelqu'un immédiatement selon les responsabilités de chacun. Le ministre actuel a l'obligation de rendre des comptes, et cette situation vaut mieux que de n'avoir personne qui en rende.

Le sénateur Segal : En ce qui concerne la fonction publique du Canada, si on regarde la question de DRHC ou celle du contrôle des armes à feu, pour être scrupuleusement juste, dans les deux cas le gouvernement du Canada avait un plan différent de celui qui devait être rapidement mis sur pied. En ce qui concerne le Registre des armes à feu — bien que je n'aime pas beaucoup cette politique —, on présumait que l'amendement au Code criminel concernant le contrôle des armes à feu serait administré par les provinces. Un groupe de provinces a décidé de ne pas administrer cette partie du Code criminel, ce qui n'a laissé au gouvernement du Canada d'autre choix que celui de poursuivre par le biais du ministère fédéral responsable de cette fonction, le ministère de la Justice, qui n'a aucun antécédent en enregistrement de quoi que ce soit. Dans notre pays, la plupart des enregistrements sont faits par l'intermédiaire des provinces pour de bonnes et solides raisons constitutionnelles et historiques.

Bien que nous regrettions ce qui s'est produit, il faut dire à la défense de ces fonctionnaires qu'ils ont été placés dans des circonstances très difficiles qu'ils n'avaient pas créées.

Il est aussi juste de dire, concernant DRHC, que le gouvernement et le sous-ministre disaient aux fonctionnaires : « C'est une période économique difficile; nous souhaitons que l'argent soit dans la collectivité là où il peut vraiment aider les gens, où il peut changer les choses. Si vous devez choisir entre les services de soutien et les commis qui aident les citoyens au comptoir, envoyez plus de commis au comptoir. C'est ce qu'il faut faire. » Le sous-ministre a dit cela au moment où le Conseil du Trésor coupait les effectifs de vérification d'environ 25 p. 100. Les gens sont par la suite bouleversés parce que la tâche des gestionnaires n'a pas été réalisée efficacement. C'est un peu injuste pour les fonctionnaires, bien que personne n'ait voulu l'être.

Il est important de comprendre — et je suis certain que nos témoins l'admettraient — que nous avons une des meilleures fonctions publiques au monde. Elle a parfois aidé à gérer des contextes politiques difficiles qu'elle n'a pas créés, et elle fait de son mieux.

Dans ce contexte, monsieur Sutherland, je souhaite m'enquérir de la notion des rapports trimestriels. Plusieurs sociétés canadiennes inscrites à la Bourse de Toronto, qui sont parfois dotées de budgets minimes en comparaison des programmes de nos ministères, doivent émettre des rapports trimestriels. Ils doivent identifier les entrées et les sorties d'argent, les changements de plan financier, de budget; ils doivent lancer une discussion de la gestion et une analyse des problèmes sous-jacents; ils doivent discuter de conformité, de taux bancaires et s'engager auprès de leurs vérificateurs quant à l'intégrité de cette discussion. Je serais intéressé à savoir si à votre avis, de tels rapports

his colleagues are trying to rationalize many different accounting systems across different departments. They have reduced the number, to their credit, but it is not easy to produce quarterly reports that mean the same thing when the accounting systems are different.

Second, colleagues around the table will remember when the provincial ministers of finance, along with the federal Minister of Finance, changed the audit acts provincially and federally to give value-for-money auditing authority to the Auditor General and the respective provincial counterparts. It always struck me that that was invading the territory of parliamentarians.

When it was done, it coincided with agreements between all parties in the House — so no party can claim it was victimized — to reduce the amount of time available for the discussion of estimates and to deem estimates to have been passed by a certain and explicit date, or at least reported back to the House, where normally there was a majority that would pass it, in return for things like more money for opposition research offices and a longer Question Period. It was part of a multi-party negotiation. However, it reduced the core parliamentary role of controlling expenditures. Does Professor Sutherland have any view as to how we might rebuild some of that?

My third question is on deputy ministers and expertise. When I talk to public servants out in the field across Canada, and across Ontario in particular, they say if you go through the cycle — the DM has just arrived and has reorganized, or has left after three years and the new DM has arrived and is reorganizing — it used to be okay because the ADMs were relatively permanent. However, they are now on the move in rotation. It is the notion, from the point of view of the field officer, that there is actually no one consistently home to whom they report up the chain of command. It is frustrating for them.

I would be interested in your perspective on whether or not we should begin with the premise that a deputy minister is appointed for five, six or seven years, barring some reason to change, rather than it being a two- or three-year Order-in-Council appointment, which get shuffled around, producing no continuity at the top.

My final question for Professor Sutherland has to do with the difference between ministerial accountability as it relates to good-faith mistakes versus malfeasance. I am talking about public servants who try to do the right thing but run into a snafu. There is no malfeasance and no dishonesty; it is just a good-faith mistake. Surely we do not want a public service where we are so frightened of people making mistakes that no one is prepared to try new things. That would be the worst thing we could do to government in this country. Should the difference between good-faith mistakes versus malfeasance in some way articulate

améliorerait notre système, en acceptant le fait que le ministre Alcock et ses collègues tentent de rationaliser plusieurs systèmes comptables dans divers ministères. Ils en ont réduit le nombre, c'est à leur crédit, mais il n'est pas facile de produire des rapports trimestriels qui signifient la même chose lorsque les systèmes comptables sont différents.

Deuxièmement, des collègues autour de la table se souviendront du moment où les ministres des Finances provinciaux et le ministre fédéral des Finances ont modifié la loi sur la vérification des comptes publics au provincial et au fédéral pour confier la vérification de l'optimisation des ressources au vérificateur général et à ses homologues provinciaux. Cela m'a toujours semblé être une invasion du champ de compétence des parlementaires.

Cette décision a coïncidé avec des ententes entre tous les partis de la Chambre — de sorte qu'aucun parti ne peut prétendre avoir été victime —, visant à réduire le temps consacré à discuter du budget des dépenses et à le considérer comme adopté à une certaine date connue de tous — ou du moins comme renvoyé à la Chambre, où normalement une majorité l'adopterait — en échange de considérations comme plus d'argent à l'opposition pour payer des agents de recherche et une période de questions plus longue. Cela faisait partie d'une négociation multipartite. Toutefois, cela a réduit le rôle primordial du Parlement de contrôler les dépenses. Mme Sutherland a-t-elle une opinion quelconque sur la façon dont nous pourrions reconstruire une partie de ce contrôle?

Ma troisième question porte sur les sous-ministres et leurs compétences. Lorsque je m'adresse à des fonctionnaires sur le terrain dans tout le Canada et en Ontario en particulier, ils disent que si vous suivez tout le cycle — le SM vient d'arriver et il a réorganisé, ou il a quitté son poste après trois ans et le nouveau SM vient d'arriver et il réorganise — c'était acceptable avant parce que les SMA étaient relativement permanents. Mais ils sont maintenant en rotation. L'agent local pense qu'il n'y a au siège social personne de régulier, de qui il relève dans la chaîne de commandement. C'est frustrant pour lui.

Il serait intéressant de connaître votre point de vue à savoir si nous devons ou non poser la prémisse qu'un sous-ministre est nommé pour cinq, six ou sept ans, à l'exclusion de certaines raisons de changer, au lieu d'être une nomination de deux ou trois ans par décret en conseil, lequel est remanié, ce qui ne produit aucune continuité au sommet.

Ma question finale à M. Sutherland a trait à la différence entre la responsabilisation ministérielle pour les erreurs de bonne foi par opposition à la mauvaise gestion. Je parle de fonctionnaires qui essaient de bien faire les choses, mais qui se heurtent à de la confusion. Il n'y a pas de faute de commission ni de malhonnêteté; il s'agit simplement d'une erreur de bonne foi. Il est certain que nous ne voulons pas d'un service public où nous craignons tellement de faire des erreurs que personne n'est prêt à essayer de nouvelles choses. Ce serait la pire chose à faire au gouvernement de ce pays. La différence entre les erreurs de bonne

the roles of the minister with respect to his or her accountability for the department overall? Do you see any benefit in making a distinction?

I have two questions for Professor Malloy. We do not have a Congressional Budget Office as the Americans do. It serves as a constructive counterpart to help legislators, both on a continuity basis and in terms of the depth of research. Thus, when the government says "X," and is clearly whistling past the graveyard — a guesstimate, as my colleague suggested — there is an independent body that can say, "Just a second. The numbers do not add up." Do you think a parliamentary budget office would be an innovation that, in your construct, would be helpful?

With respect to the various kinds of accountability committees that have been referenced, I am interested in your view as to whether the continuity matter might be addressed if there were a joint committee of the House and the Senate. Members of the House would have a majority because they have fundamental responsibility for the approval of expenditures.

I accept as a premise that when new people are sent to Parliament and incumbents are not returned there is a reason for that. It is part of our democratic system. Thus it is neither good nor bad, it is just what happens. Do you think we could do anything around that continuity process, which you understandably and constructively underline, if some of that "jointness" were possible?

I will make a final comment to Professor Sutherland, who talks about the need to do greater study of things that have gone badly. I could not agree more with that. I think of things like Y2K, where the public service of Canada, in cooperation with the provincial public services, municipalities, the private sector and the military, performed superbly. They solved a difficult technical problem, which probably had a great deal to do with why we survived, in terms of our financial systems, the horrors of 9/11. All that extra work had been done. I would like to see some case-study work done on the things that went well and what we can learn from them as best practices. I think that best practices actually outnumber the mistakes and the bad practices in our public service.

Ms. Sutherland: On the notion of quarterly reports, it would be a good idea to do anything to escape the current report on progress that is a development of what was meant to be a succinct report on results. You now see some departments sending in reports that are well over 200 pages long. They are long narratives. They must take a terrible amount of time to produce. They are glossy and beautifully done. However, they do not in fact address the questions. Thus, the notion of a quarterly report focusing more attention on the concrete and basic issues is an excellent idea to put to people.

foi et les fautes de commission devrait-elle, d'une certaine façon, articuler les rôles du ministre relativement à son obligation de rendre des comptes pour l'ensemble du ministère? Voyez-vous un avantage à effectuer une distinction?

J'ai deux questions pour M. Malloy. Nous n'avons pas de Congressional Budget Office, comme les Américains. Ce bureau sert de contrepartie constructive pour aider les législateurs, tant pour la continuité que pour la profondeur de la recherche. Ainsi, lorsque le gouvernement dit « X » et qu'il ne fait que lancer une supposition en l'air, comme mon collègue le donne à penser, un organisme indépendant peut dire : « Une minute! Les chiffres ne coïncident pas. » À votre avis, pensez-vous qu'un bureau de budget parlementaire serait une innovation utile?

En ce qui concerne les divers types de comités sur la responsabilisation qui ont été mentionnés, je suis intéressé à connaître votre opinion à savoir si la question de la continuité pourrait être mieux résolue s'il existait un comité conjoint de la Chambre et du Sénat. Les députés auraient la majorité parce qu'ils ont la charge fondamentale de l'approbation des dépenses.

J'accepte comme prémisse qu'il y a une bonne raison pour que de nouvelles personnes soient envoyées au Parlement et que des députés sortants n'y reviennent pas. Cela fait partie de notre système démocratique. Ce n'est donc ni bien ni mal, c'est seulement ce qui se produit. Pensez-vous que nous pourrions encadrer ce procédé de continuité, que vous soulignez naturellement et de manière constructive, si une partie de cette « conjonction » était possible?

Je vais faire un commentaire final à Mme Sutherland, qui parle du besoin d'étudier davantage les choses qui ont mal tourné. Je ne peux qu'être d'accord sur ce point. Je pense à des événements comme le passage à l'an 2000, où la fonction publique du Canada, en coopération avec les fonctions publiques provinciales, les municipalités, les secteurs privé et l'armée ont agi de façon superbe. Ils ont résolu un problème technique difficile d'une façon qui a probablement contribué à ce que nos systèmes financiers survivent aux horreurs du 9 septembre. Tout le travail supplémentaire avait été réalisé. Je souhaiterais qu'on fasse des études de cas sur les points qui ont bien tourné et ce que nous pouvons en apprendre en tant que pratiques exemplaires. Je pense que les pratiques exemplaires dépassent en nombre les erreurs et les mauvaises pratiques dans notre fonction publique.

Mme Sutherland : En ce qui concerne les rapports trimestriels, ce serait une bonne idée de tout faire pour abandonner l'actuel rapport intérimaire, destiné à l'origine à fournir un rapport succinct des résultats. Des ministères envoient maintenant des rapports de plus de 200 pages. Ce sont de longs exposés. Les fonctionnaires prennent sans doute un temps énorme à les produire. Ils sont présentés sur papier glacé et sont admirablement bien faits. Mais en fait, ils n'abordent pas les problèmes. Ainsi, l'idée d'un rapport trimestriel plus axé sur les questions concrètes et fondamentales est une excellente suggestion.

After all the spending is done, we have the big report that is called the report on performance. We then have the report on what we will do in the spring with the estimates. Both of these are long, wordy reports. I do not really know why they exist. They used to be more succinct and intelligible.

I am grateful to you for having reminded me of the connection between the value-for-money authority and the all-party agreement to deem estimates reported without ever looking at them. I believe this came from a naive belief in the power of science. Estimates had been troublesome. People beat up on ministers and did not say very much about the actual estimates. Sometimes they were interesting. I loved going along to them.

The problem with estimates is widespread. In Britain, the committees, although they are much more stable, harder working and generally bite harder than our committees, spend about 5 per cent of their time on estimates. The last time I looked at estimates here, it was often zero per cent. Five per cent is better than zero, and I wish that could be addressed.

As to the turnover of deputy ministers, about sixteen or seventeen years ago, Gordon Osbaldeston estimated that deputy ministers were in post for a maximum of two years, and ministers even less. Sometimes they coincided for a matter of six or seven months. When deputy ministers tell you that they have a hard time building up a relationship, they are probably telling the truth. I think that could be addressed by talking reasonably to party officials and the people who make those kinds of decisions.

As to the difference between ministerial accountability in relation to a good-faith mistake or malfeasance and what the minister might say in the House, I think that now it is probably skated over if it is a good-faith mistake. If it looks like malfeasance, then you will be told something in code, such as, "A gentleman is helping the police with their inquiries." I think the benefit of the doubt is given until all the dust has settled and we know what has really happened.

I would like to see what Mr. Alcock says he will do now, which would be a rollup of frauds by Treasury Board Secretariat so that people could try to learn from what went before. I take your point, senator, that more goes right than goes wrong. It would be reassuring to the public to see that little list of small sums — computers gone missing, person disciplined or person demoted. That has existed in Britain for a long time. Also, I would like to see the capacity in departments to present their own reports. I am with you on the good side, but we cannot prove it, and until we

Après que toutes les dépenses ont été effectuées, nous avons un gros rapport appelé le rapport sur le rendement. Nous avons ensuite le rapport sur ce que nous ferons du budget au printemps. Ces deux rapports sont longs et verbeux. Je ne sais pas vraiment pourquoi ils existent. Ils étaient autrefois plus concis et plus intelligibles.

Je vous suis reconnaissante de m'avoir rappelé la relation qui existe entre le pouvoir de contrôler l'optimisation des ressources et l'entente multipartite pour considérer les budgets des dépenses comme déposés sans même qu'on les ait examinés. Je crois que ceci provient d'une foi naïve envers le pouvoir de la science. Certains budgets avaient posé des problèmes. Les gens se sont rués sur les ministres et n'ont pas dit grand-chose à propos des budgets eux-mêmes. Ceux-ci étaient parfois intéressants. J'aimais les étudier.

Le problème des budgets est répandu. Les comités britanniques, bien qu'ils soient bien plus stables, qu'ils travaillent plus fort et aient la dent plus dure que les nôtres, passent environ 5 p. 100 de leur temps à étudier les budgets. La dernière fois que j'ai regardé nos budgets, c'était souvent 0 p. 100. Cinq pour cent est mieux que zéro et je souhaite qu'on puisse aborder le sujet.

Quant au taux de roulement des sous-ministres, il y a environ seize ou dix-sept ans de cela, Gordon Osbaldeston évaluait que les sous-ministres étaient en poste pour un maximum de deux ans et les ministres encore moins. Quelquefois leurs mandats coïncidaient pendant six ou sept mois. Lorsque les sous-ministres disent qu'ils ont beaucoup de difficulté à développer une relation, ils disent probablement la vérité. Je pense que cela pourrait être réglé en faisant entendre raison aux représentants des partis et aux gens qui prennent ce genre de décisions.

Quant à la différence entre la responsabilité ministérielle relativement à une erreur de bonne foi ou à une faute de commission, et ce que le ministre pourrait dire en Chambre, je pense qu'elle est maintenant probablement traitée de manière superficielle s'il s'agit d'une erreur de bonne foi. S'il y a apparence de faute de commission, on vous dira alors quelque chose en code, tel que « Un gentleman aide la police à faire son enquête. » Je pense que le bénéfice du doute est accordé jusqu'à ce que les choses se soient calmées et que nous sachions ce qui s'est vraiment produit.

J'aimerais voir ce que M. Alcock va dire à propos de ce qu'il va faire maintenant, ce qui serait une synthèse des fraudes par le Secrétariat du Conseil du Trésor, pour que les gens puissent essayer d'apprendre ce qui s'est passé avant. Je comprends votre point, monsieur le sénateur, sur le fait que plus de choses vont bien que mal. Il serait rassurant pour le public de voir une petite liste de petites sommes — disparition d'ordinateurs, personnes punies ou rétrogradées. Cela a existé en Grande-Bretagne pendant longtemps. Je souhaiterais aussi que les ministères aient la

can, then the partisanship feeds on it and the morale of the public service declines because members feel unjustly criticized.

Mr. Malloy: The suggestion for the parliamentary budget office and the idea of joint commissions are reasonable. Speaking particularly to the idea of a parliamentary budget office, additional staff and resources to serve parliamentarians would always be a good idea. However, the problem with something like the CBO in the United States is that you would probably have some of the same issues that you currently have with officers of parliament, such as the Auditor General. In that case, it is fair to say that those officers have grown in their own ways. They operate in a manner largely independent from Parliament. The idea at the outset was that those officers would serve parliamentarians more directly. A parliamentary budget office, presumably full of accountants and other professionals able to work in a non-partisan way on these matters would be good in many ways, although some key issues are: What would be the precise functions? To whom would reports be made? Would it grow into yet another auditor general-type of office? Staff resources are good, but there are other nuances that one would have to consider.

Senator Harb: I will approach this from a different angle than Senator Segal's by making a statement and asking for your comments. Under the existing system, it does not matter what you do unless you establish a clear division of power between the executive and the legislative body because we would continue to have problems. Currently, we have ministers in power who are part of the executive and a part of the legislative body — Parliament. Therefore, the political conflict would continue, in a sense, because the minister, who is a member of Parliament, would also be a member of the cabinet. We have the legislative arm and the executive arm. Unless that is changed, we will continue to have this problem.

We call it Question Period for a reason; it is not an answer period. The standing order as we know it does not obligate a member of cabinet to answer the question asked of him, or to even stand up. He can simply shake his head and not bother to answer. That is a fact. Thus, the standard will have to be changed such that a question would require a response. We saw that back in 1988, when I sat in opposition in Parliament. We have continued to see that during the past 15 years, and we will see it for years to come. The standing order does not allow it to take place. That will take us to the committee stage, which is the second mechanism whereby a minister is subject to a scrutiny by a parliamentary group or individual member of Parliament. The vast majority of committees meet between 3:30 p.m. and 5:15 p.m., when a vote usually takes place in the House, so there is limited time. I have sat in opposition and on the government side so I am well aware of how the system works. There is an eight-minute limit for questions and answers on the

capacité de présenter leurs propres rapports. Je conviens avec vous qu'il y du bon, mais nous ne pouvons pas le prouver, et jusqu'à ce que nous le puissions, l'esprit de parti s'en nourrira et le moral de la fonction publique déclinera parce que des fonctionnaires se sentiront injustement critiqués.

M. Malloy : La suggestion d'un bureau de budget parlementaire et l'idée de commissions conjointes sont raisonnables. Pour réagir spécifiquement à l'idée d'un bureau de budget parlementaire, il est toujours bon d'avoir du personnel et des ressources supplémentaires pour servir les parlementaires. Cependant, le problème que pose quelque chose comme le CBO américain est que certains des problèmes que nous posent actuellement les hauts fonctionnaires du Parlement, tels la vérificatrice générale, persisteraient probablement. Dans ce cas, il est juste de dire que ces hauts fonctionnaires se sont développés à leur façon. Ils fonctionnent de façon assez indépendante du Parlement. Au départ, on voulait qu'ils servent les parlementaires de façon plus directe. Un bureau de budget parlementaire, vraisemblablement plein de comptables et autres professionnels capables de travailler de façon non partisane sur ces thèmes, serait valable dans plusieurs sens, bien que certaines questions clés demeurent : quelles seraient les fonctions précises? À qui les rapports seraient-ils présentés? Ce genre de bureau se transformerait-il en un autre type de bureau, du genre du Bureau du vérificateur général? Il est bon de considérer les ressources humaines, mais on devrait considérer aussi d'autres nuances.

Le sénateur Harb : J'aborderai la chose sous un angle différent de celui du sénateur Segal en faisant un énoncé puis en demandant vos commentaires. En vertu du système actuel, ce que vous faites n'importe pas, et à moins de séparer clairement le pouvoir exécutif du pouvoir législatif, nous continuerions à avoir des problèmes. Actuellement, les ministres au pouvoir font partie et de l'exécutif et du législatif — le Parlement. Le conflit politique se poursuivrait donc en un sens, parce que le ministre qui est un député du Parlement serait aussi un membre du Cabinet. Nous avons le volet législatif et le volet exécutif. À moins qu'un changement se produise, nous continuerons à avoir ce problème.

L'appellation « période de questions » n'est pas oiseuse; ce n'est pas une période de réponses. L'ordre permanent, tel que nous le connaissons, n'oblige pas un membre du Cabinet à répondre à la question qui lui est posée, ni même à se lever. Il peut simplement hocher la tête et ne pas se donner la peine de répondre. C'est un fait. La norme devra donc être changée de telle façon qu'une question exige une réponse. Nous avons vu cela en 1988 quand je siégeais dans l'opposition au Parlement. Nous avons continué de le voir pendant les 15 dernières années, et nous le verrons dans les années à venir. L'ordre permanent ne le permet pas. Cela nous mènera à l'étape du comité, qui est le deuxième mécanisme en vertu duquel un ministre fait l'objet d'un examen par un groupe parlementaire ou par un député. La vaste majorité des comités se réunit entre 15 h 30 et 17 h 15, moment où un vote a habituellement lieu à la Chambre. Le temps est donc limité. J'ai siégé du côté de l'opposition et du côté du gouvernement, je sais donc comment fonctionne le système. Les questions et réponses

first round and two minutes on the second round, of which any deputy minister or minister is aware. That is direct accountability, in terms of ministerial accountability, to Parliament and parliamentary committees. Outside Parliament we have the Auditor General and the press. The Auditor General is doing a credible job in her efforts to effect changes in the system. As Ms. Sutherland stated, it is possible to bring something to the point where government can no longer function. I am not sure whether that is a problem or whether the problem is sending it back to Parliament.

The ministers do not have a great deal to say, as you stated in your presentations, because most of it happens at the level of DM, ADM and DG, et cetera. We are talking about political responsibility and accountability. In the absence of a mechanism to recognize those responsibilities and accountabilities, you have to have other rights. I do not believe that the current system truly provides for that. The vast majority of the crises and scandals to which you spoke were administrative in nature. We have seen, in both the former Conservative and current Liberal governments, that ministers take the fall. Most often it is not because of something they have done but because of the perception that they have done something. Would you care to comment on that?

Mr. Malloy: There are numerous things to comment on in your statement. In particular, I would focus on your comments about Question Period and the committee system. It is constraining and Question Period is a somewhat odd institution. I always point out that, indeed, it is not an answer period. Senator, you spoke broadly about the executive and legislative relationship. Of course, the Americans have quite a different system of separated powers, whereby the president does not have to take questions each day. It is always interesting to note that both systems have an equal balance of strengths and weaknesses. In the United States, the president and his cabinet do not worry about spending one hour per day or more in preparation for questions and other short-term items. However, it leads to many deadlocks and problems between the executive and the legislature. Canada has the opposite problem, in that ministers control Parliament in a majority government. As a result, they account to Parliament, but in a superficial way. It is highly unsatisfying and crisis-driven, almost entirely by the media agenda. The system does not work as well as it could. I am not sure how one could improve some of the various elements. I am not certain how much changing standing orders would make a substantive difference in how ministers would respond. The questions and answers were shortened a few years ago. Some would say that has improved Question Period in some ways, while others would say that it has made it even more of a raucous shell-a-thon. It is such a complicated, interwoven system that it is difficult to determine one solution. There is no single solution because it is a joint effort of the executive and legislature. The Americans have a different system, with its own strengths and weaknesses. We have to look to our system and

sont limitées à huit minutes au cours de la première période et à deux minutes au cours de la seconde, tous les ministres et sous-ministres le savent. Il s'agit là d'une obligation pour le ministre de rendre des comptes au Parlement et aux comités parlementaires. À l'extérieur du Parlement, nous avons le vérificateur général et la presse. La vérificatrice générale déploie des efforts crédibles pour changer le système. Comme Mme Sutherland l'a mentionné, il est possible de pousser la chose à un point tel que le gouvernement ne puisse plus fonctionner. Je ne suis pas certain que le problème soit là plutôt que du côté du renvoi au Parlement.

Comme vous l'avez mentionné dans vos exposés, les ministres n'ont pas grand-chose à dire parce que la plupart des choses se déroulent au niveau des SM, des SMA et des DG, et cetera. Nous parlons de responsabilité politique et d'obligation de rendre des comptes. En l'absence de procédure pour reconnaître ces responsabilités et ces obligations de rendre des comptes, on doit avoir d'autres droits. Je ne crois pas que le système actuel y pourvoit vraiment. La vaste majorité des crises et scandales dont vous avez parlé sont de nature administrative. Nous avons vu tomber des ministres, tant dans l'ancien gouvernement conservateur que dans les gouvernements libéraux actuels. Le plus souvent ce n'est pas à cause de ce qu'ils ont fait, mais à cause de la perception de ce qu'ils ont fait. Voudriez-vous faire des commentaires à ce sujet?

M. Malloy : Il y a plusieurs choses à commenter dans votre énoncé. En particulier, je me concentrerais sur vos commentaires au sujet de la période de questions et du système de comités. C'est contraignant, et la période de questions est une institution un peu étrange. Je fais toujours remarquer, en effet, que ce n'est pas une période de réponses. Monsieur le sénateur, vous avez beaucoup parlé de la relation entre l'exécutif et le législatif. Bien sûr, les Américains ont un système de séparation des pouvoirs assez différent, en vertu duquel le président n'a pas à recevoir des questions chaque jour. Il est toujours intéressant de noter que les deux systèmes ont un équilibre égal de forces et de faiblesses. Aux États-Unis, le président et son cabinet ne se soucient pas de passer une heure ou plus par jour à se préparer à répondre à des questions et à d'autres éléments à court terme. Cela mène toutefois à plusieurs impasses et problèmes entre l'exécutif et le législatif. Le Canada a le problème inverse, en ce sens que les ministres contrôlent le Parlement dans un gouvernement majoritaire. Il en résulte qu'ils se rapportent au Parlement, mais de façon superficielle. C'est très insatisfaisant et sujet à des crises, qui sont provoquées presque entièrement par les médias. Le système ne fonctionne pas aussi bien qu'il le pourrait. Je ne sais pas comment on pourrait améliorer certains des divers éléments. Je ne sais pas avec certitude à quel point une modification des ordres permanents changerait de façon importante la façon de répondre des ministres. Voilà quelques années, les questions et réponses ont été écourtées. Certains diront que cela a amélioré la période de questions, d'autres, que cela l'a rendue encore plus bruyante. Ce système est tellement compliqué et emmêlé qu'il est difficile de trouver une solution. Il n'y a pas de solution unique

similar systems, such as in Britain and elsewhere, to gain a better idea of how to nuance and tweak things rather than make broad changes.

Ms. Sutherland: I concur with Professor Malloy's comments.

[Translation]

Senator Ferretti Barth: My suggestions will be different from those of my colleagues. We have drawn many conclusions and made numerous recommendations in the aftermath of the sponsorship scandal. What astonishes me in this regard is that despite all the witnesses questioned in this matter, no one appears to be responsible. Do we know exactly where the responsibility of a minister ends and that of a deputy minister begins?

I have another related question. All of this has not occurred due to a lack of regulations and guidelines. It needs to work like this, the minister says this or that and the deputy minister says this or that and, thus, we can assign responsibility to someone. Now, we are being told that no one is guilty. Everyone's gone off to the country, or the sea, or wherever, but the fact nevertheless remains that the money authorized was due to mismanagement and, one way or another, the taxpayers are still paying.

I wonder if there is any way of eliminating this state of affairs. I come from a social and community-based environment and the people of my community are frustrated. The party will pay for this. Why is that? Because of the negligence that everyone knows about. Now we are in hot water and everyone claims that he or she was not there and knows nothing. Everyone is hiding.

One thing in your report particularly interests me; your study of confederation from its earliest days to the present. It states that there have been 173 Ministerial resignations. Out of all of these resignations was there anyone who admitted it was because of mismanagement? I would also like to know what procedures the government has implemented to limit this kind of mismanagement?

Ms. Sutherland: As to who is responsible, I believe that this must always be the minister in office. He has done his best but he was a little overwhelmed by the issues of past ministers, such as David Dingwall who forgot to put a price —

Senator Ferretti Barth: Do not tell me this, no no no, I know these people very well. They have not forgotten. Speaking as a citizen and a Canadian, I refuse to accept this explanation. They are responsible people who held a position of high responsibility and therefore had a duty to respect everyone who is part of our Canadian society.

puisque c'est un effort conjoint de l'exécutif et du législatif. Les Américains ont un système différent, avec ses propres forces et faiblesses. Nous devons regarder notre système et les systèmes semblables, en Grande-Bretagne et ailleurs, pour avoir une meilleure idée de la façon de nuancer ou d'ajuster les choses au lieu de faire des changements importants.

Mme Sutherland : Je suis d'accord avec les commentaires de M. Malloy.

[Français]

Le sénateur Ferretti Barth : Mes propos seront différents de ceux de mes collègues. On a tiré beaucoup de conclusions et fait de nombreuses recommandations suite au scandale des commandites. Ce qui m'étonne à ce sujet, c'est que de tous les témoins interrogés, personne ne semblait être responsable. Savons-nous exactement quand se termine la responsabilité d'un ministre et quand commence celle du sous-ministre?

J'ai une autre question liée à celle-ci. Ce n'est pas à cause d'un manquement aux règles et directives générales que tout cela arrive. Il faut en avoir. Le ministre dit ceci ou cela, et le sous-ministre dit ceci ou cela, nous pouvons alors imputer la responsabilité à quelqu'un. Maintenant, on dirait que personne n'est coupable. Tout le monde est allé à la campagne, à la mer, ou je ne sais où, mais il reste quand même que l'argent autorisé était dû à une mauvaise gestion et que ce sont les contribuables qui paient toujours, d'une façon ou d'une autre.

Je me demande s'il y a une façon d'éliminer cette situation. Je viens d'un milieu communautaire et social et les gens de ma communauté sont frustrés. Le parti va payer pour cela. Et pourquoi? Pour une négligence que tout le monde connaît. Maintenant, nous sommes tous dans le pétrin, et tout le monde dit qu'il n'était pas là, qu'il ne savait rien. Tout le monde se cache.

Une chose m'intéresse beaucoup dans votre rapport, c'est votre étude sur la Confédération de ses débuts jusqu'à maintenant. Il est mentionné qu'il y a eu 173 ministres démissionnaires. De tous ces ministres démissionnaires, y en a-t-il un qui a admis que c'était pour cause de mauvaise gestion? J'aimerais aussi connaître quelles sont les procédures que le gouvernement a mises en place pour limiter cette mauvaise gestion?

Mme Sutherland : À savoir qui est responsable, je crois que cela doit toujours être le ministre en place. Il a fait de son mieux, mais il était un peu submergé par les questions des autres ministres du passé, comme M. Dingwall qui a oublié de mettre un prix...

Le sénateur Ferretti Barth : Ne me dites pas cela à moi. Non, non, non, je connais très bien ce monde-là. Ils ne l'ont pas oublié. Je refuse en tant que citoyenne, en tant que Canadienne, d'accepter cette explication. Ce sont des gens responsables qui avaient une position de grande responsabilité et qui avaient le devoir de respecter tous ceux qui appartiennent à notre société canadienne.

Ms. Sutherland: This is certainly true. This is probably why the government inclined toward a judicial inquiry, because it is a question of malfeasance. Perhaps we will also see who Mr. Gomery considers responsible.

All the same, the minister is the one who must be in a position to change things and remove this element that has done so much harm to the reputation of the public service. With respect to Mr. Quail, it is also apparent that we really know nothing about what he has done. I do not want to say that he is the one who is responsible, but it is clear that he has lost his reputation and does not seem happy to appear before commissions like that one.

With respect to ministers and to errors made by them or by their officials, the resignation of a minister or public servant for misjudgment has never occurred in Canada. Nevertheless, there have been problems with misconduct involving money, justice and security. Several ministers have resigned for these reasons. About 15 out of every hundred ministers resign without really wanting to do so.

On the other hand, 12 per cent of ministers have resigned because they could not agree with the other ministers or with the Prime Minister. This is quite low in comparison with Great Britain where the percentage is around 88.

There are also cases involving personal misconduct, circumstances that are somewhat hazy, or government appointments. Someone has quoted me, saying that the percentage of ministers who have resigned from their posts is 50, but this is not true at all. This occurred during the early years of Confederation.

Senator Ferretti Barth: I want to say that I am not happy with the system.

[English]

Senator Mitchell: My analysis of this is that this entire hearings process, the debate which it addresses, really stems from a frustration with holding government generally accountable and, specifically, ministers accountable. One of the ironies in that is much of the debate about solutions to that problem, certainly within the framework of this committee's hearings, involves shifting power from those whom we want to hold accountable — ministers and the government — to deputy ministers, public servants; and, of course, nobody votes for a deputy minister. My general concern is that to solve the problem at hand by shifting power to the public service, to deputy ministers, is to erode democracy under the guise of tempering the excess of politics. I do not think politics is inherently bad.

I also think that one of the implications of this is that somehow, we derive from that these deputy ministers should have more specific powers and that they should come before committees and committees should hold them accountable. In a way, you are reduced to managing a management problem by committee. I cannot think of a worse solution.

Mme Sutherland : Bien sûr, c'est vrai. C'est la raison pour laquelle, probablement, le gouvernement a penché vers l'enquête judiciaire, parce qu'il est question de malfeasance. Peut-être aussi verrons-nous qui est responsable selon M. Gomery.

Mais tout de même, c'est le ministre qui doit être en mesure de changer des choses et d'abolir cette unité qui a fait tant de torts à la réputation de la fonction publique. On observe également, concernant M. Quail, qu'on ne sait vraiment rien de ce qu'il a fait. Je ne veux pas dire que c'est lui le responsable, mais on constate qu'il a perdu sa réputation et qu'il n'a pas l'air heureux de comparaître devant des commissions comme celle-là.

Concernant les ministres et des fautes commises par eux ou des fonctionnaires, s'il y a eu démission, ce n'est jamais arrivé au Canada qu'un ministre ou un fonctionnaire démissionne pour une faute. Par contre, on a eu des problèmes de mauvaise conduite pouvant avoir trait à l'argent, à la justice ou à la sécurité. Plusieurs ministres ont démissionné pour ces raisons. Environ 15 p. 100 de tous les ministres démissionnent sans vraiment le vouloir.

D'autre part, un pourcentage de 12 p. 100 des ministres ont démissionné parce qu'ils ne pouvaient pas être d'accord avec les autres ministres ou le premier ministre. C'est très peu par rapport à la Grande-Bretagne où le pourcentage est d'environ 88 p. 100.

Il y a également des cas de mauvaises conduites à connotation personnelle, des choses un peu louches, des nominations du gouvernement. Quelqu'un m'a cité en disant que c'est 50 p. 100 des ministres qui ont démissionné de leur poste, mais ce n'est pas du tout vrai. C'est arrivé dans les premières années après la Confédération.

Le sénateur Ferretti Barth : J'aimerais dire que je ne suis pas contente du système.

[Traduction]

Le sénateur Mitchell : Mon analyse en est que tout ce processus d'audience, et les questions qu'il aborde, résultent vraiment de la frustration de ne pas pouvoir tenir le gouvernement habituellement responsable et, spécifiquement, de ne pas pouvoir tenir les ministres responsables. Une des ironies de cela est qu'une grande part du débat sur les solutions à ce problème, qui se situe certainement dans le cadre de l'audience de ce comité, suppose un transfert de pouvoir de ceux que nous voulons tenir responsables — les ministres et le gouvernement — aux sous-ministres, aux fonctionnaires; et bien sûr, personne ne vote pour un sous-ministre. Je m'inquiète de ce que, pour résoudre le présent problème en transférant le pouvoir aux fonctionnaires et aux sous-ministres, il faut éroder la démocratie sous prétexte de tempérer les excès politiques. Je ne pense pas que la politique soit mauvaise en soi.

Je pense aussi qu'une des implications que nous en déduisons, d'une manière ou d'une autre, est que les sous-ministres devraient avoir plus de pouvoirs spécifiques, qu'ils devraient se présenter devant des comités, et que les comités devraient les tenir responsables. En un sens, vous en êtes réduits à gérer un problème de gestion en comité. Je ne peux imaginer pire solution.

What I would like to focus on instead is the issue of ministerial accountability and its long tradition in the Westminster model. You have addressed that; but just for the record, could you each summarize specific ideas that you or others have mentioned that would act to enhance Parliament's ability to hold ministers accountable?

The Chairman: I think Professor Sutherland did that in her paper, particularly on page 3, where she gave four major possibilities.

Senator Mitchell: I would like a summary.

Ms. Sutherland: The one thing that no one ever talks about in connection with the sponsorship scandal is the lack of party foundations to provide public money to political parties so they can develop policy options throughout the year and not just get together for an election and work their hearts out. We tend to regard our form of government as the defective consumer good. We are always critical of it. We do not try to make things right. I think one reform that would make things right would be to put more policy on the table so you could distinguish the parties more clearly and you would not have as much stealing of ideas between one party and another. We would be talking about doing something interesting for the Canadian people here instead of worrying about who ought to be accountable. I would very much like to see the establishment of party foundations.

My second great hope would be for the items that are in Professor Malloy's domain, such as committees for special purposes in the House of Commons, with the most knowledgeable parliamentarians to lead them. And the third thing would be that someone would take me seriously about a committee on standards in public life.

Mr. Malloy: To summarize, I think all administrative changes must get at the underlying culture and expectations, not just of a public service, ministers and MPs, but, ultimately, Canadians. As one senator mentioned, we have turnovers in the House of Commons because Canadians decide they want new MPs; that is obviously their democratic right. These issues rely on the larger culture of accountability; making accountability more valued in a substantive way as opposed to blame. Those changes can be helped by more resources and, I think, particularly by fewer turnovers in Public Accounts Committee. It is a larger cultural change. I have suggested things I hope will lead the way to cultural change, but I cannot guarantee it will happen either.

Senator Mitchell: I have two points. One, I agree with you, Dr. Malloy. I think we underestimate the importance of electoral accountability. Many governments are thrown out. This government paid a price and lost its majority; many ministers were not re-elected. I am encouraged to hear the emphasis, Dr. Sutherland, you put on political parties. I think they play a substantial, legitimate and important role in our parliamentary

Au lieu de cela, je souhaiterais me concentrer sur le problème de la responsabilisation ministérielle et sa longue tradition dans le modèle de Westminster. Vous avez abordé ce sujet; mais pour que les choses soient claires, pouvez-vous résumer les idées spécifiques que vous et d'autres avez mentionnées, et qui serviraient à améliorer l'autorité du Parlement à tenir les ministres responsables?

Le président : Je pense que c'est ce que Mme Sutherland a fait dans son document, en particulier à la page 3, où elle donne quatre possibilités importantes.

Le sénateur Mitchell : Je souhaiterais avoir un résumé.

Mme Sutherland : La seule chose dont personne ne parle jamais dans le scandale des commandites est le manque de fondations de parti pour fournir de l'argent du public aux partis politiques, afin qu'ils puissent élaborer des options de politique toute l'année, et non seulement se rassembler pour une élection et travailler d'arrache-pied. Nous avons tendance à regarder notre gouvernement comme un bien de consommation défectueux. Nous sommes toujours critiques à son endroit. Nous ne tentons pas d'arranger les choses. Je pense qu'une réforme qui arrangerait les choses consisterait à présenter plus de politiques afin qu'on puisse distinguer les partis plus clairement, et que de cette façon on n'aurait pas autant de vol d'idées entre les partis. On parlerait des façons de faire des choses intéressantes pour les Canadiens au lieu de s'en faire à propos de qui est responsable. J'aimerais beaucoup qu'on crée des fondations de parti.

Mon deuxième grand espoir porte sur les points qui font partie du champ de compétences de M. Malloy, tels que des comités à objectifs spéciaux à la Chambre des communes, les parlementaires les plus expérimentés étant mis à leur tête. Et la troisième chose serait qu'une personne prenne au sérieux ma suggestion d'un comité sur les normes dans la vie publique.

M. Malloy : Pour résumer, je pense que tous les changements administratifs doivent toucher la culture et les attentes sous-jacentes, pas seulement la fonction publique, les ministres et les députés, mais en bout de ligne, les Canadiens. Tel qu'un sénateur l'a mentionné, nous avons des taux de roulement élevés à dans la Chambre des communes parce que les Canadiens décident qu'ils veulent des nouveaux députés; ce qui est assurément leur droit démocratique. Ces problèmes dépendent de la mentalité générale à l'égard de la responsabilité; qu'on fasse apprécier davantage la responsabilité que le blâme. Ces changements peuvent être facilités par plus de ressources et je pense, particulièrement par un taux de roulement moins élevé au Comité des comptes publics. Il s'agit d'un changement de mentalité plus large. J'ai suggéré des choses qui, j'espère, paveront la voie à un changement culturel, mais je ne peux pas garantir non plus que cela se produira.

Le sénateur Mitchell : J'ai deux remarques. La première, je suis d'accord avec vous, M. Malloy. Je pense que nous sous-estimons l'importance de la responsabilité électorale. Plusieurs gouvernements sont mis à la porte. Le gouvernement actuel a payé le prix et perdu sa majorité; plusieurs ministres n'ont pas été réélus. Je suis encouragé d'entendre l'insistance, Mme Sutherland, que vous mettez sur les partis politiques. Je pense qu'ils jouent un

process, which is one of the most successful forms of government in history. Could you comment on the role of the Treasury Board in holding the public service accountable and the government's management accountability framework, which has been structured under the Treasury Board?

Ms. Sutherland: I think Mr. Alcock's heart is in the right place in trying to get Treasury Board more interested in monitoring and following the progress of departments; that can do nothing but help, because Treasury Board has lost its way. The consolidation of personnel management functions under Treasury Board are probably helpful because you have one minister thinking about them. Treasury Board has been a problematic institution from the beginning because it was carved out of Finance in 1966 and has not yet discovered a technology by which it can follow what the departments are doing. It depends on the departments' goodwill in telling them what is going on.

There have been various initiatives. The planning, programming and budgeting systems are not dead yet and we are still working on that business of finding a magical numerical formula to tell us how well programs are doing. We have given up on the numbers and are now auditing in words how programs are doing. In some respects, the Treasury Board is a little too close to the Office of the Auditor General. The Office of the Auditor General is making policy for management through the Treasury Board. Perhaps Mr. Alcock will address that and assert his independence, or perhaps at some point we ought to fold Treasury Board Secretariat back into the finance department.

Senator Day: First, I would like to clarify a point. I am sure Senator Stratton did not mean to mislead any of us when we were discussing the issue of HRDC. You pointed out it was not \$1 billion, and ultimately, it was an outside auditor who determined that \$87,000 was a more appropriate figure. Senator Stratton repeated this figure, but was not implying this particular \$87,000 was repeated. You were not misled by that, I am sure.

Both of you commented that the Senate could play an important role in this process of accountability. I have the report by the Treasury Board Secretariat with respect to review of responsibilities and accountabilities of ministers and senior officials and meeting the expectations of Canadians. There is a chapter in here, "The Committee Review of Government Spending," and there is no reference to any role whatsoever for the Senate.

We will have the President of the Treasury Board here and will ask him about that. I notice there were probably 30 or 40 consultants, your colleagues, involved in advising the government and helping to draft this report. I am surprised that both of you — and others who have been here — have made the point that there should be a role for senators because we are engaged here for longer periods. Believe it or not, some of us actually find the machinery of government and financial

rôle légitime et important dans notre processus parlementaire, qui est une des formes de gouvernement les plus réussies de l'histoire. Pouvez-vous commenter le rôle du Conseil du Trésor dans la responsabilisation de la fonction publique et le cadre de travail du gouvernement pour la responsabilité dans la gestion, qui a été structuré par le Conseil du Trésor?

Mme Sutherland : Je pense que M. Alcock a le cœur à la bonne place en tentant d'intéresser davantage le Conseil du Trésor à superviser et à suivre le progrès des ministères, ce qui ne peut qu'aider puisque le Conseil du Trésor s'est égaré. La fusion des fonctions de gestion de personnel sous le Conseil du Trésor est probablement utile, parce qu'un ministre s'en occupera. Le Conseil du Trésor a été une institution problématique depuis le début parce qu'il a été détaché des Finances en 1966 et qu'il n'a pas encore découvert une technologie lui permettant de suivre ce que font les ministères. Il est à la merci de la bonne volonté des ministères pour lui dire ce qui se passe.

Il y a eu de nombreuses initiatives. La planification, la programmation et les systèmes de budget ne sont pas encore morts, et nous cherchons toujours une formule numérique magique pour nous dire si les programmes vont bien. Nous avons baissé les bras devant les chiffres et nous vérifions maintenant la santé des programmes à l'aide de mots. À certains égards, le Conseil du Trésor est un peu trop près du Bureau du vérificateur général. Le Bureau du vérificateur général fait des politiques de gestion par le biais du Conseil du Trésor. Peut-être que M. Alcock abordera le sujet et affirmera son indépendance, ou peut-être qu'à un certain moment nous devrons rapatrier le Secrétariat du Conseil du Trésor au ministère des Finances.

Le sénateur Day : J'aimerais premièrement demander des éclaircissements sur un point. Je suis certain que le sénateur Stratton n'avait pas l'intention de nous induire en erreur lorsque nous avons discuté de la question du DRHC. Vous avez fait remarquer qu'il n'était pas question d'un milliard et en bout de ligne, c'est un vérificateur externe qui a déterminé que le chiffre de 87 000 \$ convenait mieux. Le sénateur Stratton a répété ce chiffre, mais il n'impliquait pas la répétition de ce 87 000 \$ en particulier. Je suis certain que cela ne vous a pas induits en erreur.

Vous avez tous deux observé que le Sénat peut jouer un rôle important dans ce procédé de responsabilisation. J'ai le rapport du Secrétariat du Conseil du Trésor sur la révision des responsabilités et des obligations de rendre des comptes des ministres et cadres supérieurs pour répondre aux attentes des Canadiens. J'y trouve un chapitre sur « La révision en Comité des dépenses du Gouvernement », qui ne fait aucune référence à un rôle quelconque du Sénat.

Nous ferons venir ici le président du Conseil du Trésor, et nous lui poserons des questions à ce propos. Je remarque que probablement 30 ou 40 consultants, vos collègues, ont participé à ce rapport en conseillant le gouvernement et en aidant à en préparer l'ébauche. Je suis surpris que vous deux — et les autres qui sont venus ici — ayez soulevé le point que les sénateurs ont un rôle à jouer parce que nous sommes engagés ici pour de plus longues périodes. Croyez-le ou non, certains d'entre nous

administration an interesting and important topic for parliamentarians, unlike our colleagues in the other place. Why do you suppose your colleagues have not had their points taken up by the government with respect to the role of the committees in overseeing financial administration?

Ms. Sutherland: I do not know. Drafting in government, or drafting in general, is a hazardous activity. Some items get left out and others are emphasized, and if several people working on something and contradictions are introduced, they are glaring to the outside reader with a sharp eye.

I expect that this package has been brought forward in some haste, and I was intending to recommend that this committee carry on with the work you are doing and look at the Gomery report — go into that in great detail. Now I see this package, and the many-hands problem, in a different way. It might be an idea to do a critique of Mr. Alcock's report and to get the people here to give reasons or explain oversights.

Senator Day: Professor Malloy, I wonder if you could comment on the role of the officer of parliament, the Auditor General, in assisting parliamentarians?

It seems to me, as one of you pointed out here, 25 per cent of the Auditor General's budget is still many millions of dollars. The Auditor General's department has grown to 600 or 700 people working away. We have a staff of one and half to help us.

What role do you see the Auditor General playing in relation to accountability? Will the Auditor General's role change with the newly enhanced internal audit that has been announced?

Mr. Malloy: The Auditor General's role may change a little in terms of the internal audit, but I am not sure it will affect parliamentarians in the larger picture. The Auditor General has grown into its own institution. It is the Office of the Auditor General, not just the current incumbent. As a result, it is obviously well known to Canadians.

If Canadians were asked "Who is the watchdog on government?" they would say the Auditor General. The reason for that is because the office continuously presents itself as a technical body. Accountants are looking at the technical financial statements and are uninterested in policy. That has a great deal of appeal, although it is a little disingenuous.

Another reason Canadians recognize the Auditor General as a watchdog on government is they have been good at acting as a non-partisan body. That is where the Auditor General has superseded Parliament; they are not identified with any particular party. They are able to stand above party and above partisan interest. They have a disinterested accountant's perspective on things. That is why the Auditor General has superseded Parliament as the watchdog of accountability.

trouvons vraiment que le mécanisme de l'administration du gouvernement et des finances est un sujet intéressant et important pour les parlementaires, contrairement à nos collègues de l'autre endroit. Pourquoi supposez-vous que le gouvernement n'a pas pris en considération les remarques de vos collègues sur le rôle des comités dans le contrôle de l'administration financière?

Mme Sutherland : Je ne sais pas. Faire des ébauches, au gouvernement ou en général, est une pratique risquée. Des points sont abandonnés et d'autres sont accentués, et si plusieurs personnes travaillent à un projet et que des contradictions sont introduites, elles sauteront aux yeux avertis d'un lecteur de l'extérieur.

Je suppose que ce colis a été apporté à la hâte et j'avais l'intention de recommander au comité de poursuivre son travail et d'examiner le rapport Gomery — étudiez-le très en détail. Maintenant je vois ce colis et le problème de « plusieurs mains » d'un point de vue différent. Ce serait peut-être une idée de faire une critique du rapport de M. Alcock et d'amener des gens ici pour qu'ils se justifient ou qu'ils expliquent les oublis.

Le sénateur Day : Monsieur Malloy, je me demande si vous pourriez commenter le rôle qu'a le haut fonctionnaire du Parlement, la vérificatrice générale, d'aider les parlementaires?

Comme l'un de vous l'a fait remarquer ici, il me semble que 25 p. 100 du budget du vérificateur général, ça représente tout de même plusieurs millions de dollars. Le Bureau du vérificateur général compte maintenant plus de 600 ou 700 personnes qui travaillent sans arrêt. Notre personnel de soutien est d'un et demi.

D'après vous, quel rôle la vérificatrice générale peut-elle jouer relativement à l'obligation de rendre des comptes? L'annonce de la nouvelle vérification interne améliorée changera-t-elle le rôle de la vérificatrice générale?

M. Malloy : Le rôle du vérificateur général peut changer un peu en matière de vérification interne, mais je ne suis pas certain que, dans une perspective plus large, il affectera les parlementaires. Le Vérificateur général est devenu une institution en soi. Il s'agit du Bureau du vérificateur général, pas seulement de la personne en poste. Il en résulte que le BVGC est évidemment bien connu des Canadiens.

Si on demandait aux Canadiens « Qui surveille le gouvernement? », ils répondraient : « la vérificatrice générale ». La raison en est que le Bureau de la vérificatrice générale se présente continuellement en tant qu'organisme technique. Les comptables étudient l'aspect technique des états financiers, et la politique ne les intéresse pas. Cela présente un grand attrait, bien que cela soit un peu fallacieux.

Une autre raison pour laquelle les Canadiens désignent le Bureau du vérificateur général comme étant le chien de garde du gouvernement est qu'il s'est véritablement comporté en tant qu'organisme non partisan. C'est là que la vérificatrice générale a remplacé le Parlement, elle ne s'est identifiée à aucun parti. Le BVGC est capable de se tenir au-delà des intérêts partisans. Il a une vision comptable désintéressée des choses. C'est pourquoi la vérificatrice générale a remplacé le Parlement en tant que surveillant de l'obligation de rendre des comptes.

I am not sure parliamentarians can catch up. They come from political parties and they are not accountants or technical experts, although they can be staffed with them.

The Auditor General's office has grown to fill a role. I do think it has grown too big and stands in the way of Parliament reasserting itself as an instrument of accountability. The Canadian people have put their trust in the Auditor General rather than in Parliament, and I do not see a way back from there.

Senator Day: Professor Sutherland refers to the Auditor General's office as being a pseudo-opposition.

Ms. Sutherland: Two chartered accountants in the School of Business at the University of Alberta stated that.

Senator Day: I think the public would agree with that, quite frankly.

If I can finish my comment, I was planning to make a suggestion. I have read your comments in relation to the Auditor General. The entire role of the Auditor General, whether the department has grown too large, has usurped part of the role of parliamentarians and is no longer acting as an officer of parliamentarians but rather a separate institution; whether environmental audits, for example, should be done under the Auditor General as opposed to physical audits, is an area that deserves a separate study.

With that said, I would like to hear your comments in relation to accountability.

Ms. Sutherland: The Office of the Auditor General is not accountable to any political force: not to the Public Accounts Committee, and certainly not to the government. That would not be too bad if it had stuck to the text of the 1977 act.

I have here a chart from a report I completed last year for the Financial Management Institute of Canada. In that chart I indicate that the OAG no longer binds itself to the annual treatment of the accounts of Canada.

Assurance for financial statements now accounts for \$5 million of its total budget for departments and agencies. They take very small samples, and they select the departments and agencies on grounds of materiality.

You can see on the Treasury Board website that the Canada Revenue Agency is sick with worry because the sampling is so small that if the AG gets a bad sample and comes up with a few mistakes, they will have their accounts qualified. This means they must audit wall-to-wall inside their own departments.

As of 2003-04, the plan was to have a rotational three-year cycle on the accounts and risk-based financial audits. That figure of \$5 million for departments and agencies will be decreased still further.

Je ne suis pas certain que les parlementaires puissent se rattraper. Ils viennent de partis politiques, ce ne sont ni des comptables ni des experts techniques, bien qu'il puisse y en avoir dans leur personnel.

Le Bureau du vérificateur général s'est développé pour remplir un rôle. Je pense qu'il s'est trop développé et qu'il entrave une nouvelle confirmation du Parlement en tant qu'instrument de responsabilisation. Les Canadiens ont fait confiance à la vérificatrice générale plutôt qu'au Parlement, et je ne vois pas comment faire marche arrière à partir de là.

Le sénateur Day : La professeure Sutherland associe le Bureau du vérificateur général à une pseudo-opposition.

Mme Sutherland : Deux comptables agréés de l'école de commerce de l'Université de l'Alberta l'ont déclaré.

Le sénateur Day : Très franchement, je pense que le public serait d'accord avec cet énoncé.

Si je peux terminer mon commentaire, je prévoyais faire une suggestion. J'ai lu vos commentaires concernant la vérificatrice générale. Le rôle complet de la vérificatrice générale et son trop grand développement ont usurpé une partie du rôle des parlementaires. Le BVGC n'agit plus en tant qu'agent des parlementaires mais plutôt en tant qu'institution séparée; la question de savoir si des audits environnementaux, par exemple, doivent être menés par la vérificatrice générale plutôt que par des vérificateurs physiques, mérite une étude séparée.

Ceci dit, j'aimerais entendre vos commentaires sur la responsabilisation.

Mme Sutherland : Le Bureau du vérificateur général n'a à rendre de comptes à aucune force politique : pas au Comité des comptes publics et certainement pas au gouvernement. Cela n'aurait pas été si mal que le Bureau s'en tienne au texte de la loi de 1977.

J'ai ici un tableau tiré d'un rapport que j'ai complété l'an dernier pour l'Institut de la gestion financière du Canada. J'indique dans ce tableau que le BVGC ne se limite plus au traitement annuel des comptes du Canada.

La vérification des états financiers s'élève maintenant à 5 millions de son budget total pour les ministères et les agences. Ils prélèvent de très petits échantillons et ils sélectionnent les ministères et organismes selon leur importance relative.

Vous pouvez voir sur le site Internet du Conseil du Trésor que l'Agence du revenu du Canada est morte d'inquiétude parce que l'échantillon est si petit que si la VG obtient un mauvais échantillon et y trouve quelques erreurs, les comptes de l'Agence seront remis en question. Ceci signifie qu'ils devront procéder à une vérification d'un bout à l'autre de leur propre ministère.

En 2003-2004, on planifiait de vérifier les comptes et contrôles financiers fondés sur le risque suivant une rotation de trois ans. Ce chiffre de 5 millions pour les ministères et les agences sera encore réduit.

However, we see that the AG will return to previous years' transactions if political materiality and public interest are high. That is indicated in their report. They say it is a criterion on which they choose their studies.

This is the reason we are in a situation where we have a 10-year-old mess that Ms. Fraser is only now shocked and appalled about. If her predecessor had been shocked and appalled in 1999 or 2000, we would be spending our time talking about health care or something else.

Senator Day: I would love to explore your comparison of the sophistication of the media in Great Britain versus Canada. The role of the media in our democracy would make for another fascinating day, but unfortunately, we have run out of time.

The Chairman: We have come to the end of the meeting.

On behalf of the committee, I would like to say thank you very much to both witnesses. Your presentations were excellent, scholarly, informative, thought-provoking and will assist us a great deal in the study we are in the midst of now and that we will continue to work on for the next month or so.

Thank you for coming and assisting us with some of these difficult but important issues.

The committee adjourned.

OTTAWA, Wednesday, October 26, 2005

The Standing Senate Committee on National Finance met this day at 6:18 p.m. to examine the Main Estimates laid before Parliament for the fiscal year ending March 31, 2006.

Senator Donald H. Oliver (*Chairman*) in the chair.

[*English*]

The Chairman: Honourable senators, I would like to call this, our forty-fourth meeting of the Standing Senate Committee on National Finance, to order. This committee's field of interest is government spending, either directly through the estimates or indirectly through bills.

[*Translation*]

On Monday, March 7, 2005, our committee was mandated to examine and report on the Main Estimates for the fiscal year ending March 31, 2006. This is our twelfth meeting devoted to examining the Main Estimates since March 9, 2005.

[*English*]

We have been examining government spending in the context of greater accountability and transparency. At the core of Canada's parliamentary system is the constitutional convention and practice of ministerial accountability. Ministers of the Crown

Nous constatons toutefois que la VG retournera aux transactions des années précédentes si l'importance politique relative et l'intérêt du public sont élevés. C'est indiqué dans son rapport. Elle dit que c'est un critère dans la sélection des études par le Bureau.

C'est pourquoi nous sommes dans le pétrin depuis 10 ans et que c'est seulement maintenant que Mme Fraser en est choquée et scandalisée. Si son prédécesseur l'avait été en 1999 ou 2000, nous passerions notre temps à parler des soins de santé ou d'autre chose.

Le sénateur Day : J'aimerais étudier votre comparaison de la façon dont les médias britanniques et canadiens font la part des choses. Le rôle des médias dans notre démocratie nous amènerait une autre journée fascinante mais malheureusement, nous sommes à court de temps.

Le président : Nous arrivons à la fin de la réunion.

Au nom du Comité, j'aimerais dire un gros merci à tous les témoins. Vos exposés étaient excellents, fouillés, instructifs et stimulants, et ils nous aideront beaucoup à mener l'étude déjà amorcée et que nous allons poursuivre pendant encore un mois environ.

Merci d'être venus nous aider à étudier certains de ces problèmes difficiles mais importants.

La séance est levée.

OTTAWA, le mercredi 26 octobre 2005

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui, à 18 h 18, pour étudier le Budget principal des dépenses déposé au Parlement pour l'exercice se terminant le 31 mars 2006.

Le sénateur Donald H. Oliver (*président*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

Le président : Honorables sénateurs, je déclare ouverte cette quarante-quatrième séance du Comité sénatorial permanent des finances nationales. Le rôle de notre comité est d'étudier les dépenses gouvernementales, soit directement par l'entremise des budgets des dépenses, soit indirectement par l'intermédiaire de projets de loi.

[*Français*]

Le lundi 7 mars 2005, notre comité a été autorisé à étudier, afin d'en faire rapport, les dépenses projetées dans le Budget principal des dépenses pour l'exercice se terminant le 31 mars 2006. Il s'agit, depuis le 9 mars 2005, de notre douzième réunion consacrée à l'étude du Budget principal des dépenses.

[*Traduction*]

Nous examinons les dépenses du gouvernement dans le contexte d'une plus grande reddition de comptes et d'une transparence accrue. La convention et la pratique de la responsabilité ministérielle sont au cœur du système

are responsible and accountable to Parliament collectively, as part of cabinet, and individually, as ministers in charge of a particular department.

This convention arises out of the democratic principle that only elected officials and not the public servants who assist them should be held accountable for the functioning of the government. To discuss these and other issues we are honoured to welcome Professor David Good and Professor Paul Thomas.

Professor Thomas is currently the Duff Roblin Professor of Government of the political studies department at the University of Manitoba and has had a 35-year career in teaching and public administration. He founded the Manitoba Legislative Internship Program in the 1970s and helped establish and manage the Joint Master's Program in Public Administration at the University of Manitoba and the University of Winnipeg.

Throughout his career Professor Thomas has provided widely cited analysis and commentary and worked with all three levels of government in Canada, earning him the Lieutenant Governor's Award for Distinguished Public Service in 1994. In August of 2003 he was awarded the Vanier Medal of the Institute of Public Administration of Canada in honour of his outstanding contributions to the public service.

David A. Good is currently Adjunct Professor of Public Administration at the University of Victoria. He has 30 years of experience as a federal public servant with 15 years as an assistant deputy minister in a number of departments and central agencies, including Human Resources and Skills Development Canada and Fisheries and Oceans Canada, and as assistant secretary, expenditure management, in the Treasury Board Secretariat.

He also worked in the Privy Council Office with responsibilities for the development and implementation of policy and expenditure management systems.

Professor Good is the author of two books and eight articles in the fields of public administration and social policy.

David A. Good, Professor, School of Public Administration, University of Victoria, as an individual: I appreciate the opportunity to come before the committee.

I know you have heard much testimony on the important and timely question of ministerial accountability. From my reading you received a broad range of views and an equally broad range of suggestions for improving the system.

It is interesting that everyone who has come before the committee has made suggestions for improvement. This is a telling point to me, particularly given our deep and important traditions as a parliamentary government. No one has recommended maintaining the status quo when it comes to matters of accountability.

parlementaire canadien. Les ministres sont tenus de rendre des comptes au Parlement de façon collective, en tant que membres du Cabinet, et individuellement, en tant que ministres responsables d'un ministère en particulier.

Cette convention procède du principe démocratique selon lequel seuls les élus — et non pas les fonctionnaires qui travaillent sous leur gouverne, devraient être tenus responsables du fonctionnement du gouvernement. Afin de discuter entre autres de cette question, nous avons l'honneur de recevoir MM. David Good et Paul Thomas.

M. Thomas est actuellement professeur Duff Roblin au Département des études politiques à l'Université du Manitoba. Il a fait carrière pendant 35 ans dans l'enseignement et l'administration publique. Il a fondé le Programme de stages à l'Assemblée législative du Manitoba dans les années 1970 et a aidé à établir et à gérer le programme conjoint de maîtrise des universités du Manitoba et de Winnipeg.

Tout au long de sa carrière, le professeur Thomas a fait des analyses et des observations qui ont été largement citées et a travaillé pour les trois niveaux d'administration publique au Canada, ce qui lui a valu de recevoir, en 1994, le Prix du lieutenant-gouverneur pour services publics distingués. En août 2003, l'Institut d'administration publique du Canada lui a décerné la Médaille Vanier pour saluer sa contribution remarquable à la fonction publique.

M. David A. Good est actuellement professeur auxiliaire d'administration publique à l'Université de Victoria. Il a 30 ans d'expérience en tant que fonctionnaire, dont 15 ans d'expérience à titre de sous-ministre adjoint de différents ministères et organismes centraux, notamment Ressources humaines et Développement des compétences Canada ainsi que Pêches et Océans Canada et en tant que secrétaire adjoint de la Gestion des dépenses au Secrétariat du Conseil du Trésor.

Il a également travaillé au Bureau du Conseil privé, où il avait la responsabilité d'élaborer et de mettre en œuvre des politiques et des systèmes de gestion des dépenses.

M. Good a écrit deux livres et huit articles sur l'administration publique et la politique sociale.

David A. Good, professeur, École d'administration publique, Université de Victoria, à titre personnel : Je vous suis reconnaissant de me donner l'occasion de m'adresser à vous.

Je sais que beaucoup de témoins vous ont parlé de l'importance et du caractère opportun de la question de la responsabilité ministérielle. D'après ce que j'ai lu, vous avez entendu une vaste gamme de points de vue et de suggestions d'amélioration du système.

Il est intéressant de constater que chaque témoin qui a comparu devant le comité a formulé des suggestions d'amélioration. Cela est révélateur à mon avis, étant donné surtout nos longues et importantes traditions en tant que gouvernement parlementaire. Personne n'a recommandé de maintenir le statu quo en ce qui a trait aux questions touchant la reddition de comptes.

It is not my intention to argue with others about what they said but I do want to set out what I think are the important issues for the committee to focus on and suggest some improvements.

From my experience in government I have learned some lessons the hard way. One obvious thing is accountability in government is a complex matter and is becoming more complex as decision making and responsibility are increasingly diffused throughout government. Before talking about prescriptions and suggestions we need diagnosis, and in that regard I want to begin by talking about definitions of four key terms: responsibility, accountability, answerability and blame.

These terms have different and distinct meanings with respect to how our form of parliamentary government is practised in Canada.

These terms are increasingly being used interchangeably.

They are increasingly being used when things go wrong in government, and when things go wrong, more and more people are skipping over who is responsible, who is accountable and who is answerable, and are simply looking at the single question of who is to blame.

Responsibility is about taking charge. When Parliament votes confidence in a minister, it confers responsibility on the government and its ministers. When a minister is responsible for a department of government, the minister is in charge. When a minister is in charge, he or she has the responsibility and the obligation to oversee and direct what is done in the department.

When problems occur, and we know they will always occur, the minister is obliged to find out what the causes were, explain to Parliament what happened, and then to find some corrective action. Exercising responsibility does not require that the minister know and control everything that is going on in the department.

Responsibility does mean that when things go wrong, the minister will not automatically be blamed for it. Blame depends upon what the minister did or failed to do in light of what one could reasonably have expected the minister to have known and to have done with the information at the time. Figuring out what was known and what was done in light of reasonable expectations is the important job of Parliament and its committees.

That the minister is responsible does not mean that the minister has to resign for actions or inactions on the part of public servants. This convention is clear and is necessary, because if it did not exist, ministers could be destroyed by inappropriate actions and inactions of public servants. On the other hand, the convention of ministerial responsibility is not there to provide a security blanket for public servants in case of mistakes. It is quite the opposite. It is there to preserve the authority of ministers and

Je n'ai pas l'intention de discuter des propos qu'ont tenus les autres témoins. Ce que je veux faire, c'est énumérer les questions sur lesquelles le comité devrait se concentrer selon moi et proposer certaines améliorations.

Au cours de ma carrière au gouvernement, j'ai appris des leçons à la dure. La plus évidente est que la reddition de comptes au sein du gouvernement est une question complexe qui devient de plus en plus compliquée à mesure que la prise de décision et la responsabilité sont davantage prépondérantes dans l'ensemble du gouvernement. Avant de prescrire quoi que ce soit, il faut établir un diagnostic, et en ce sens, je veux commencer par définir quatre termes clés : la responsabilité, la reddition de comptes, l'obligation de rendre des comptes et le blâme.

Ces termes ont des significations distinctes dans notre régime parlementaire.

De plus en plus, ces termes sont utilisés de manière interchangeable.

On les emploie davantage lorsque les choses vont mal au sein du gouvernement, et, quand c'est le cas, un nombre croissant de personnes ne cherchent plus à savoir d'abord qui est responsable, qui doit rendre des comptes et qui a l'obligation de le faire; elles s'attardent simplement à la question de savoir qui est à blâmer.

La responsabilité concerne la prise en charge. Lorsque le Parlement accorde un vote de confiance à un ministre, c'est qu'il confère une responsabilité au gouvernement et à ses ministres. Quand un ministre est responsable d'un ministère, c'est lui qui en a la charge. Quand un ministre est chargé d'un ministère, il a la responsabilité et l'obligation de surveiller et de diriger ce qui se fait dans son ministère.

Lorsque des problèmes surviennent, et nous savons que cela se produira toujours, le ministre est contraint de déterminer les causes, d'expliquer au Parlement ce qui s'est passé et d'établir ensuite des mesures correctives. Assumer la responsabilité ne signifie pas connaître et contrôler tout ce qui se passe dans le ministère.

La responsabilité n'implique pas non plus que le ministre sera automatiquement blâmé pour un problème qui est survenu. Le blâme dépend de ce que le ministre a fait ou n'a pas fait par rapport à ce qu'il aurait dû faire, de façon raisonnable, avec l'information qu'il détenait à ce moment là. Déterminer ce que le ministre savait et ce qu'il a fait en fonction des attentes raisonnables à son égard constitue l'importante tâche que le Parlement et les comités doivent accomplir.

Le fait que le ministre soit responsable ne signifie pas qu'il doive démissionner en raison de certaines actions ou inactions de la part de fonctionnaires. Cette convention est claire et elle est nécessaire, car si elle n'existait pas, les ministres pourraient être anéantis par des actions inappropriées et des inactions des fonctionnaires. D'un autre côté, cette convention ne vise pas à fournir une protection aux fonctionnaires qui commettent des erreurs. C'est tout le contraire. Elle vise à préserver l'autorité des

to make it clear to public servants and to parliamentarians who is in charge, as the chairman indicated in his opening comments.

Responsibility applies to all public servants. At the top of the responsibility chain is the minister, but responsibility applies to all public servants at every level, from the deputy minister in Ottawa to the Fisheries officer in the field.

A director is responsible for the program that he or she has to deliver. If something goes wrong, that director is responsible for finding out what happened, giving an account to his or her supervisor and taking corrective action. Sanctions and penalties do apply to public servants when mistakes are made. While they are not generally made public, I can say from experience that they do have an effect.

Accountability is about enforcing and explaining responsibility. Accountability is about a person's obligations to explain to an authority how responsibility conferred by that authority has been discharged, whether successfully or not. Accountability has two parts; it places an obligation on two parties. It imposes an obligation on those who exercise authority to render accounts to superiors. It also imposes obligations on superiors to extract accounts, to scrutinize, to evaluate, and to pass judgment on them. When the judgment is negative, superiors take actions and/or apply sanctions.

The term "accountability" has come to take on a broader meaning in contemporary society, a somewhat different meaning. For example, citizens expect that ministers, members of Parliament and public servants will be accountable directly to them. As a result, people in authority, whether in the private sector or the public sector, are regularly called upon to explain and justify their actions and inactions. This type of obligation for people in authority to justify their actions to individuals who did not directly assign them the responsibility we define as answerability.

This is not an academic point. This distinction between accountability and answerability, as you know, has been fundamentally described in the relationship of public servants to Parliament. In short, public servants are seen as answerable to Parliament and before parliamentary committees.

Answerability to Parliament does not include the personal consequences that are a fundamental part of accountability. The answerability of public servants before parliamentary committees is important and critical. In order for Parliament to function, it requires the ability to access the information and knowledge of public servants, and that information and knowledge is necessary for Parliament to properly hold ministers to account.

I will make one final point before making a couple of suggestions for improving accountability.

ministres et à faire savoir clairement aux fonctionnaires et aux parlementaires qui est responsable, comme l'a déclaré le président au début de la séance.

La responsabilité concerne tous les fonctionnaires. La chaîne de responsabilité commence au niveau du ministre, mais la responsabilité s'applique à l'ensemble des fonctionnaires, à tous les échelons, du sous-ministre à Ottawa jusqu'à l'agent des pêches sur le terrain.

Un directeur est responsable du programme dont il assure la prestation. Si un problème survient, c'est lui qui doit déterminer ce qui s'est produit, en faire part à son superviseur et prendre des mesures correctives. Des sanctions et des pénalités peuvent être imposées à des fonctionnaires qui commettent des erreurs. Bien qu'elles ne soient généralement pas rendues publiques, je peux vous dire d'après mon expérience qu'elles sont efficaces.

La reddition de comptes concerne la mise en application et l'explication de la responsabilité. Elle signifie qu'une personne a l'obligation d'expliquer à une autorité comment elle s'est acquittée, d'une bonne ou d'une mauvaise façon, d'une responsabilité conférée par cette autorité. La reddition de comptes suppose une obligation de la part de deux parties. Elle impose à ceux qui exercent l'autorité l'obligation de rendre des comptes à leurs supérieurs. Elle impose aussi aux supérieurs l'obligation de demander des comptes, d'examiner, d'évaluer et d'effectuer un jugement. Lorsque le jugement est négatif, les supérieurs prennent des mesures ou imposent des sanctions.

Le terme « reddition de comptes » a acquis une signification plus large dans la société contemporaine, qui est aussi un peu différente de son véritable sens. Par exemple, les citoyens s'attendent à ce que les ministres, les députés et les fonctionnaires leur rendent directement des comptes. Ainsi, les dirigeants, dans le secteur privé ou public, sont régulièrement appelés à expliquer et à justifier leurs actions et leurs inactions. Ce genre d'obligation de la part des dirigeants de justifier leurs actions à des personnes qui ne leur ont pas directement conféré la responsabilité est ce qu'on appelle l'obligation de rendre des comptes.

Il ne s'agit pas d'un point de vue purement théorique. La distinction entre la reddition de comptes et l'obligation de rendre des comptes, comme vous le savez, s'est exprimée dans le cadre de la relation qui existe entre les fonctionnaires et le Parlement. En somme, on considère que les fonctionnaires ont l'obligation de rendre des comptes au Parlement et aux comités parlementaires.

L'obligation de rendre des comptes au Parlement ne comporte pas les conséquences personnelles rattachées fondamentalement à la reddition de comptes. L'obligation des fonctionnaires de rendre des comptes aux comités parlementaires est importante et essentielle. Pour que le Parlement puisse fonctionner, il doit pouvoir avoir accès à l'information et aux connaissances que détiennent les fonctionnaires, et cette information et ces connaissances sont nécessaires au Parlement pour qu'il puisse tenir les ministres responsables à juste titre.

Je vais faire valoir un dernier point avant de formuler deux suggestions visant à améliorer la reddition de comptes.

Accountability under our form of responsible government is, by design, political. It is partisan and adversarial. It assumes that there is no technical substitute for democratic politics in the accountability process. In other words, public accountability cannot simply be turned into a management profession, a process of audits and results-based reports that simply speak to technical, objective matters. In short, accountability in government is wrapped in politics.

Public accountability therefore requires checks and balances — checks on the powers of government and its ministers and on the public service and its officials. It requires balances — balances in the competing requirements of efficient government on the one hand and meaningful democratic control over public administration on the other. In this context, trust and self-reporting are never sufficient; independent audit, independent reporting and rigorous scrutiny by Parliament are required. Audits and reports are used for administrative purposes but also for political purposes.

I know the committee has heard considerable testimony about the concept or principle of the accounting officer in Britain. I understand that you will visit Britain to see how it operates firsthand. I believe the concept can provide some inspiration for improving accountability in Canada, but I am firmly of the view that it does not provide the precise and proper model for the situation here. Stripped to its essence, it is based on the premise that it is possible to separate administration from policy, to carve out an area of economy, efficiency and effectiveness, assign that space to deputy ministers and then make them directly accountable to Parliament.

I believe that the wholesale adoption of this British practice, with all its provisions for written instructions to deputies, which would be made public, would create significant problems for public servants, ministers and Parliament. From my experience in public policy and public administration, I have come to have a healthy regard for what I call the law of unintended consequences. From my experience, any reform in public administration will create new problems, and you need to ensure that the problems you create are smaller than the ones you have solved.

I have three suggestions in this regard. First, more should be done to increase the accountability of ministers and the answerability of officials before parliamentary committees. This will require strengthening the analytical and research capacity of parliamentary committees. It will also require that parliamentarians become more focused and systematic in their questioning of ministers and officials; that parliamentary committees find ways to become less partisan.

Also, I do not, however, believe that simply strengthening the answerability of officials to parliamentary committees will be enough. I think that more can be done to clarify the accountability and thereby strengthen it. In my view, we need

La reddition de comptes, selon notre forme de gouvernement responsable, est, de par sa nature, politique. Elle est propice à la partisanerie et à l'adversité. Elle suppose qu'il n'existe aucun substitut pour la politique démocratique. Autrement dit, la reddition de comptes ne peut pas simplement être transformée en une profession de gestion ou un processus de vérification et d'établissement de rapports fondés sur des résultats qui concernent uniquement des questions techniques et objectives. Bref, la reddition de comptes est inhérente à la politique.

La reddition de comptes doit donc être assortie d'un mécanisme de freins et contrepoids. Cela signifie qu'il faut surveiller les pouvoirs qu'exercent le gouvernement et ses ministres et surveiller également la fonction publique et ses dirigeants. Cela signifie aussi qu'il faut établir un équilibre entre les critères concurrents d'un gouvernement efficace et le contrôle démocratique de l'administration publique. Dans ce contexte, la confiance et l'autodéclaration ne suffisent jamais; des vérifications et des rapports indépendants ainsi qu'un examen rigoureux par le Parlement sont nécessaires. Les vérifications et les rapports sont utilisés à des fins administratives, mais aussi à des fins politiques.

Je sais que le comité a entendu beaucoup de témoignages à propos du concept britannique d'agent comptable. Je crois savoir que vous allez vous rendre en Grande-Bretagne pour observer directement comment cela fonctionne. Je crois que nous pouvons nous appuyer dans une certaine mesure sur ce concept pour améliorer la reddition de comptes au Canada, mais je crois fermement qu'il ne s'agit pas du modèle approprié pour la situation au pays. Ce concept se fonde sur l'idée qu'il est possible de séparer l'administration de la politique, de confier aux sous-ministres la responsabilité pour la réduction des coûts et pour l'efficacité et de les rendre directement responsables devant le Parlement.

J'estime que l'adoption en entier de cette pratique britannique, avec toutes les dispositions concernant les instructions écrites à l'intention des sous-ministres, qui seraient rendues publiques, créerait des problèmes considérables pour les fonctionnaires, les ministres et le Parlement. Au fil de ma carrière dans le domaine de la politique et de l'administration publiques, j'en suis venu à mieux comprendre ce que j'appelle la loi des conséquences non voulues. D'après mon expérience, je peux vous dire que toute réforme au sein de l'administration publique créera de nouveaux problèmes, et qu'il faut veiller à ce que ces problèmes soient moins importants que ceux que l'on a réglés.

J'ai trois suggestions à formuler. Premièrement, on devrait faire davantage pour renforcer la reddition de comptes chez les ministres et l'obligation des dirigeants de rendre des comptes aux comités parlementaires. Cela nécessitera l'amélioration de la capacité d'analyse et de recherche des comités parlementaires. En outre, les parlementaires devront interroger de manière plus ciblée et plus systématique les ministres et les dirigeants, et les comités parlementaires devront trouver des moyens d'être plus objectifs.

Deuxièmement, je ne pense pas par contre que de renforcer simplement l'obligation des dirigeants de rendre des comptes sera suffisant. Je crois qu'on peut faire plus pour clarifier la reddition de comptes et ainsi la renforcer. Selon moi, nous devons

to explicitly and clearly recognize that deputy ministers have personal assigned and delegated authorities and responsibilities from the Treasury Board and the Public Service Commission. Formal and explicit recognition of these assigned and delegated authorities and responsibilities would help clarify their accountability.

I am proposing a made-in-Canada principal accounting officer. I specifically propose that deputy ministers should be held publicly accountable, exclusively and solely, for the authorities and responsibilities assigned by statute or delegated to them by the Treasury Board and the Public Service Commission.

Second, deputy ministers should not expect their ministers to accept responsibility for decisions that fall within this deputy sphere of authority and responsibility.

In my view, this recognizes a limited and clearly defined space for the deputy minister for authority, responsibility and accountability. Making it clear and explicit would send an important signal to other officials, to ministers and to parliamentarians.

Third, we have recognized errors of commission by ministers and public servants, but we have not done a good enough job in dealing with what one might call errors of omission, that is, the failure to take appropriate action in situations that require it.

In this regard, I believe that the Clerk of the Privy Council's appointment letter to deputy ministers and the supporting protocols need to be considerably strengthened. There is a need to clearly and explicitly set out to the deputy minister his or her twofold duty and obligation. The first duty and obligation is to be informed about what is going on between officials who are accountable to him or her and any ministers and political staff. The second duty is to inform the Clerk of the Privy Council of instances where the correct exercise of the deputy's duties may be inconsistent with the views of ministers or political staff. Making these obligations of deputy ministers clear and more explicit would help strengthen accountability.

Errors in government will continue to be made; it cannot be otherwise. However, we need to find better ways to correct public mistakes without destroying the fragile layer of public trust that supports the interaction between public servants, ministers and parliamentarians and also underpins the integrity of our public institutions.

I look forward to comments and questions from senators.

The Chairman: Thank you for that excellent presentation. Some of your suggestions for improvement in Canada are also practical so I am sure senators will have questions for you.

Paul G. Thomas, Professor, Political Studies Department, University of Manitoba, as an individual: It is a privilege and an honour to be here. I have been watching this committee's work

reconnaître de façon explicite et claire que les sous-ministres ont des responsabilités et des pouvoirs qui leur ont été confiés et délégués personnellement par le Conseil du Trésor et la Commission de la fonction publique. Une reconnaissance officielle et explicite de ces pouvoirs et responsabilités contribuerait à clarifier la reddition de comptes chez les sous-ministres.

Je propose l'établissement d'un poste d'agent comptable principal version canadienne. Je propose précisément que les sous-ministres soient tenus de rendre des comptes publiquement uniquement en ce qui a trait aux pouvoirs et aux responsabilités conférés par des lois ou délégués par le Conseil du Trésor et la Commission de la fonction publique.

En outre, les sous-ministres ne devraient pas s'attendre à ce que les ministres acceptent d'assumer la responsabilité des décisions qui relèvent de leur domaine d'autorité et de responsabilité.

Selon moi, cela définit clairement les limites de l'autorité, de la responsabilité et de la reddition de comptes des sous-ministres. En établissant cela clairement et de façon explicite, on enverrait un message important aux autres dirigeants, aux ministres et aux parlementaires.

Par le passé, nous avons reconnu des erreurs par action commises par des ministres et des fonctionnaires, mais nous n'avons pas très bien réussi à faire face à ce qu'on pourrait appeler des erreurs par omission, c'est-à-dire le fait de ne pas avoir pris les mesures qui s'imposaient dans certaines situations.

Ainsi, je suis d'avis que la lettre de nomination que le greffier du Conseil privé adresse aux sous-ministres et les protocoles connexes doivent être considérablement améliorés. Il faut expliquer clairement et de façon explicite aux sous-ministres leur double devoir. Leur premier devoir est de s'informer à propos de ce qui se passe entre les dirigeants qui doivent lui rendre des comptes et les ministres et le personnel politique. Leur deuxième devoir est d'informer le greffier du Conseil privé des situations lors desquelles l'exécution appropriée de leurs tâches va à l'encontre des points de vue des ministres ou du personnel politique. En faisant en sorte que les obligations des sous-ministres soient décrites de façon claire et explicite, la reddition de comptes sera meilleure.

Il y aura toujours des erreurs au sein du gouvernement; il ne peut en être autrement. Cependant, nous devons trouver de meilleures façons de corriger les erreurs sans détruire la confiance fragile du public qui sous-tend les rapports entre les fonctionnaires, les ministres et les parlementaires et qui soutient l'intégrité de nos institutions publiques.

Je serai ravi de répondre aux commentaires et aux questions des sénateurs.

Le président : Je vous remercie pour cet excellent exposé. Certaines de vos suggestions d'amélioration ont un aspect pratique, alors je suis certain que les sénateurs auront des questions à vous poser.

Paul G. Thomas, professeur, Département des études politiques, Université du Manitoba, à titre personnel : C'est un privilège et un honneur pour moi d'être ici. J'ai suivi les travaux du comité au fil

over the years. You probably did not know you had a fan out in Winnipeg. You have done constructive work on a number of topics — public policy topics and public administration topics — work that was not being done in the other House and in other committees. In a book that Senator Joyal put together, I contributed a chapter that wrote a flattering portrait of the Senate. I was planning to title it “In Defence of the Indefensible, the Case for the Canadian Senate,” but Senator Joyal would not stand for that.

You will hear an echo of David Good here. This happened through serendipity, not through conspiracy on our part. I wanted to start with the point that it would be helpful to the debate about these matters if we could use terms more clearly and precisely. I have been on a one-person crusade to try to restrict the ever-expanding elastic meaning of the term “accountability,” without much success. It has now become part of the war among political parties in the House of Commons and of the mantra of public debate, so we do not make careful distinctions between terms like responsibility, accountability, answerability, transparency and responsiveness.

I will not repeat some of the things that Mr. Good has said, but you could go into each of those words and distinguish them from one another. They are clearly closely related but they should not be used synonymously because they imply different types of relationships. I am trying to make the case that accountability should be restricted to a particular situation; one where there is an authoritative relationship supported by an interactive process of some kind. I suggest that that relationship involves four components.

There is the assignment of responsibility to individuals or institutions, including the transfer of authority, the assignment of a mandate and resources. Ideally, part of this transfer involves some agreement in advance on what the expectations and standards of performance are. That is the first component.

The second component, the one that is most talked about, is the obligation on the persons who have been delegated responsibility to answer for their performance of their assigned responsibility. Related to that is the presumption that the answering will be done on the basis of valid, reliable, balanced and, presumably, reasonably comprehensive information, so that the provision of information is at the heart of accountability.

Third, and this is a neglected component, I believe, there is a duty on the part of the authorizing body to monitor performance, to provide guidance and to take remedial action. You can have accountability failures not just because people ignore their obligations to perform appropriately, but also because ministers do not pay appropriate attention to what is going on in their departments, or deputy ministers are not on top of what is happening. That is a failure of accountability as much as the other side of the equation.

Finally, in theory, accountability involves the bestowal of rewards and punishments. In practice, if you talk to most public servants, they think it is more about penalties than rewards. Not

des ans. Vous ne saviez probablement pas qu'il y a un adepte de votre comité à Winnipeg. Vous avez accompli du travail constructif dans de nombreux domaines — la politique publique et l'administration publique — ce qui ne s'est pas fait dans l'autre Chambre ni au sein d'autres comités. Dans un livre qu'a écrit le sénateur Joyal, j'ai rédigé un chapitre qui peint un portrait flatteur du Sénat. Je voulais lui donner le titre suivant : « À la défense de l'indéfendable : la cause du Sénat canadien », mais le sénateur Joyal n'était pas d'accord.

Mes propos ressembleront à ceux qu'a tenus M. David Good. C'est un pur hasard; ce n'est pas une conspiration. J'aimerais faire valoir qu'il serait utile aux fins du débat d'utiliser les termes plus clairement et plus précisément. Je ne cesse de me battre pour tenter de restreindre la signification, qui s'élargit toujours, du terme « reddition de comptes », mais sans grand succès. Ce terme est employé dans le combat que se livrent les partis politiques de la Chambre des communes et il est devenu un mantra au sein de la population, alors nous n'effectuons pas de distinction précise entre les termes responsabilité, reddition de comptes, obligation de rendre des comptes, transparence et réceptivité.

Je ne vais pas répéter certains des propos de M. Good, mais je peux dire qu'il est certain que chacun de ces mots a sa propre signification. Ils sont de toute évidence étroitement liés, mais ils ne devraient pas être considérés comme des synonymes, car ils concernent différents types de relations. Je veux faire valoir que l'emploi du terme « reddition de comptes » devrait être limité à une situation particulière, c'est-à-dire dans le cas d'une relation d'autorité appuyée par un quelconque processus interactif. Je dirais que cette relation comporte quatre éléments.

Il y a l'octroi d'une responsabilité à des personnes ou des institutions, y compris le transfert d'un pouvoir et l'attribution d'un mandat et de ressources. Idéalement, ce transfert s'accompagne d'une sorte d'entente qui précise les attentes et les normes de rendement. C'est le premier élément.

Le deuxième élément, celui dont on parle le plus, est l'obligation par les personnes auxquelles on a délégué une responsabilité de répondre de la façon dont elles se sont acquittées de cette responsabilité. On présume que cela se fera sur la base de renseignements raisonnablement complets qui seront valides, fiables et objectifs, de sorte que la divulgation d'information soit au cœur de la reddition de comptes.

Troisièmement, et il s'agit-là d'un élément qu'on néglige, selon moi, il existe une obligation de la part d'une autorité mandataire de suivre le rendement, d'orienter et de prendre des correctifs en cas de problème. Il peut y avoir des lacunes au niveau de la reddition de comptes non pas seulement parce que les gens font abstraction de leur obligation de s'acquitter de façon appropriée de leurs responsabilités, mais aussi parce que les ministres ne portent pas suffisamment attention à ce qui se passe dans leur ministère, ou les sous-ministres ne sont pas au courant de tout ce qui s'effectue. Il s'agit d'une lacune sur le plan de la reddition de comptes comme il en existe ailleurs.

Enfin, en théorie, la reddition de comptes comporte l'octroi de récompenses ou l'imposition de punitions. La plupart des fonctionnaires vous diront qu'en pratique il y a davantage de

many public servants I know tell me stories about when they were held accountable for their successes. They usually have been held accountable for their shortcomings.

The other point I would make, about the idea that there are rewards and sanctions, is that it does not always have to be fatal. It does not have to be resignation or demotion or something like that. We underestimate the importance of reputation, the potential loss of reputation and damage to one's career as a basis for keeping people attentive to their responsibilities and obligations.

I know the public usually wants to see someone pay a significant, visible price when something goes seriously wrong in government. The fact that it is not visible, as Professor Good said, often leads them to conclude no price was paid. In fact, it does happen. It is just not visible.

The next set of comments I want to make has to do with what I take to be the continuing relevance, importance and, indeed, the effectiveness of the principles of ministerial responsibility. I would start with this point: Back in 1996 there was an important task force on public service ethics and values led by the late John Tait. It led the Chrétien government to issue a guide for ministers and parliamentary secretaries in 2002. It was a useful attempt to try to codify the principles of ministerial responsibility and related principles of administrative accountability. Now, it does not answer all the questions because no short guide or statement of principles will do that, but it is a starting point. That is what the Tait task force had called for: A concise, clear statement that would help parliamentarians and the public to understand these tricky issues of accountability in government.

I start with collective ministerial responsibility, and we need to be mindful of the fact that under our system of government we clearly focus on responsibility. We concentrate authority over legislation, taxing and spending in the hands of a group of partisan politicians in cabinet. Then we seek to hold them continuously accountable before Parliament. That is the way our system is meant to work.

It is hard under those arrangements for the Prime Minister and his cabinet colleagues to evade responsibility. Even in the tough times of the 1990s and the Mulroney government, when there were downsizings, restraining budgets and things like that, it could not be blamed on Parliament or some other party. Whereas the American system is almost what I would call institutionalized buck passing. There is division of powers, checks and balances, and at the end of the day, even when he has a friendly Congress, the president can say that Congress made him do it and he cannot be held responsible. It is extremely difficult for the Prime

punitions que de récompenses. Très peu de fonctionnaires me racontent des situations dans lesquelles ont les a tenu responsables de leur réussite. Habituellement, on les a tenu responsables des échecs.

Je tiens à dire à ce sujet qu'il ne s'agit pas toujours de sanctions extrêmes. Il n'est pas nécessaire qu'il s'agisse d'un renvoi ou d'une démotion. Nous sous-estimons l'importance de la réputation, précisément du risque de la perdre et du tort qui peut être causé à la carrière d'une personne comme moyen d'amener les gens à prêter attention à leurs responsabilités et à leurs obligations.

Je sais que le public souhaite habituellement qu'une personne paie un prix considérable lorsqu'un grave problème survient au sein du gouvernement. Le fait qu'une sanction ne soit pas rendue publique, comme l'a mentionné M. Good, porte souvent à croire qu'il n'y a eu aucune conséquence. En fait, des sanctions sont bel et bien imposées, mais ce n'est tout simplement pas annoncé.

Mes prochains commentaires portent sur la pertinence, l'importance et surtout, l'efficacité de la responsabilité ministérielle. Je voudrais d'abord revenir en 1996. Cette année-là, un groupe de travail important, dirigé par le regretté John Tait, a été mis sur pied pour étudier les valeurs et l'éthique au sein de la fonction publique. Il a amené le gouvernement Chrétien à publier un guide à l'intention des ministres et des secrétaires parlementaires, en 2002. Il s'agissait-là d'une tentative utile de codifier les principes régissant la responsabilité ministérielle et la responsabilité administrative. Il ne répond pas à toutes les questions parce qu'aucun guide concis ni aucune déclaration de principe ne peut le faire, mais c'est un point de départ. C'est ce qu'avait demandé le groupe de travail Tait, c'est-à-dire une déclaration concise et claire visant à aider les parlementaires et le public à comprendre les rouages complexes de la reddition de comptes au sein du gouvernement.

Je vais aborder en premier lieu la responsabilité ministérielle collective. Il faut penser au fait que, en vertu de notre régime de gouvernement, nous mettons clairement l'accent sur la responsabilité. Nous concentrons les pouvoirs de légiférer, de taxer et de dépenser au sein du groupe de politiciens partisans qui forme le Cabinet. Nous cherchons ensuite à les tenir responsables devant le Parlement de manière permanente. C'est de cette façon que fonctionne notre système.

En raison de la façon dont ces pouvoirs sont structurés, il est difficile pour le premier ministre et ses collègues du Cabinet de ne pas assumer leurs responsabilités. Même durant l'époque difficile des années 1990 et du gouvernement Mulroney, marquée entre autres par une réduction d'effectifs et des contraintes budgétaires, on ne pouvait pas attribuer le blâme au Parlement ni à un parti. De son côté, le système américain est plutôt un système où on refile presque systématiquement les responsabilités. Les pouvoirs sont divisés et il existe un mécanisme de freins et de contrepoids, de sorte que, même si le Congrès est sur la même longueur

Minister, especially recognizing the concentration of power now, to evade responsibility.

That is how the collective side of ministerial responsibility works in conjunction with individual ministerial responsibility. In one of the papers produced in Mr. Alcock's operation over at the Treasury Board, I do not think enough attention was paid to the way in which the growing insistence on greater collective responsibility of cabinet, through cabinet solidarity, cabinet confidentiality, puts limits on how far you can hold individual ministers responsible, because sometimes they will be carrying out policies that they may not have entirely agreed with. Subject to cabinet confidentiality, they cannot express disagreements unless they are prepared to resign.

Individual ministerial responsibility still has great value within our political system because it provides an identifiable person to challenge when things go wrong in government — a person to whom you can bring the grievances of the people you represent in your region or particular constituency. Ministers are required on an ongoing basis to boast about and confess what they have done with the authority and the resources that they have been granted and they provide a focal point for ultimate democratic accountability.

I then suggest that there are five components of what I would call the bottom line of individual ministerial responsibility. We are still in the situation where the minister has to answer for everything that goes on in her or his department — answer in the sense that they owe a duty to account for the policies, for what has taken place in the department, for the conduct of the officials and, when there are problems, to demonstrate what has been done to correct them. There is a duty of remedial accountability. It does not always rise to the level of punitive accountability, where ministers are forced to resign, but there is a duty to correct problems.

I would echo David Good's point that accepting responsibility is not the same as accepting blame when it comes to the operation of the principle of ministerial responsibility. Ministers answer for former ministers, for things that went on before they assumed their ministerial duties. They answer for the activities of and actions taken by public servants, but they should not accept the blame for it necessarily if they were not aware of it in advance.

That is the first principle. The second is that they bear responsibility if there are persistent problems of poor policy or serious maladministration within the department. However, it does not rise to the level necessarily of requiring them to resign.

When parliament passes a motion of censure, or proposes to do that, to reduce a minister's salary, it is an expression of parliamentary opinion. Parliament cannot cause ministers to resign, as other witnesses have told you. Ultimately, whether

d'ondes que lui, le président peut déclarer que c'est le Congrès qui l'a forcé à agir d'une telle manière, et il n'est donc pas tenu responsable. Par contre, il est extrêmement difficile pour le premier ministre, étant donné surtout la concentration actuelle des pouvoirs, de se soustraire à sa responsabilité.

La responsabilité ministérielle collective fonctionne de concert avec la responsabilité ministérielle individuelle. Dans l'un des documents publiés par le Conseil du Trésor, je crois qu'on n'a pas suffisamment accordé d'attention au fait que l'accent qui est mis sur la responsabilité ministérielle collective, par l'entremise de la solidarité ministérielle et de la confidentialité des travaux du Cabinet, limite la mesure dans laquelle on peut tenir un ministre individuel responsable, car il arrive parfois qu'un ministre doive appliquer une politique qu'il n'avait pas entièrement appuyée. Comme il doit respecter la confidentialité des travaux du Cabinet, il ne peut pas exprimer son désaccord à moins qu'il ne soit prêt à démissionner.

La responsabilité ministérielle individuelle continue d'avoir une grande valeur au sein de notre système politique, car elle permet l'interrogation d'une personne précise quand un problème survient au sein du gouvernement — une personne à laquelle vous pouvez transmettre les doléances des gens que vous représentez dans votre région ou votre circonscription. Les ministres doivent continuellement se vanter de ce qu'ils ont accompli grâce aux pouvoirs et aux ressources qui leur ont été conférés, et la responsabilité ministérielle individuelle focalise la reddition de comptes.

Je dirais que la responsabilité ministérielle individuelle se décline en cinq points. À l'heure actuelle, le ministre doit répondre de tout ce qui se passe dans son ministère — répondre dans le sens qu'il a le devoir de rendre compte des politiques et des agissements de son ministère et de la conduite de ses représentants et d'indiquer les mesures prises pour corriger les erreurs. Il a le devoir de remédier à la situation, ce qui ne signifie pas pour autant qu'il sera toujours forcé de démissionner, mais il a l'obligation de corriger le problème.

Comme l'a mentionné David Good, le fait d'accepter la responsabilité ne veut pas dire qu'on prend le blâme quand vient le temps d'appliquer le principe de la responsabilité ministérielle. Il arrive que des ministres répondent pour d'anciens ministres de choses qui se sont produites avant qu'ils n'assument la responsabilité du ministère. Ils répondent des activités et des actions des fonctionnaires, mais ils ne devraient pas nécessairement accepter le blâme s'ils n'étaient pas déjà au courant.

C'est le premier principe. Le deuxième est celui selon lequel le ministre assume la responsabilité s'il y a des problèmes persistants de mauvaise administration au sein du ministère. Cependant, il n'est pas toujours nécessaire que le ministre démissionne.

Lorsque le Parlement adopte une motion de blâme, ou qu'il propose de le faire, ou bien qu'il décide de baisser le salaire d'un ministre, cela constitue l'expression d'une opinion parlementaire. Le Parlement ne peut pas faire démissionner un ministre,

ministers stay or go in office is a political judgment. It is made by the Prime Minister, perhaps with the advice of cabinet. It is made more on political calculations than on legal or constitutional principles.

The point I try to make here is that too often we undervalue the role that Parliament can play in enforcing personal responsibility of ministers, in requiring them to pay closer attention to the operations of their departments and take action when things go wrong. I think we go too far trying to pinpoint blame on individual ministers and not seeing the corrective value of rigorous scrutiny through the parliamentary process.

Finally, consistent with the principle of full ministerial disclosure, ministers have a duty to keep Parliament informed in an accurate and truthful manner. When they mislead parliament, I see that as the most serious offence that they can be guilty of. If they do not take immediate steps to correct that misinformation, they should be forced to resign. Parliament is at the centre of the accountability process. It should remain there.

When it comes to the accounting officer concept, I think the government is not entirely clear in its own mind. The guide I mentioned earlier, that Prime Minister Chrétien issued in 2002, made favourable reference to importing this concept from Britain. Professor Franks came and said that as he reads what the Privy Council is saying these days, they are not in favour of the concept. As I see some of the material that Minister Alcock is putting out these days, they seem to be coming around to accepting the concept. My view, and it is a bit agnostic in a way, is that I do not think it will make that much difference. Professor Franks cited the small number of times when the permanent heads in the U.K. have withstood ministerial directions and issued their own statement of dissent. It is tiny.

There is a recognized right of deputy ministers now in Canada to say to the minister, "Minister, I will not do that unless you explicitly instruct me to do so." There is the acknowledged right to go to talk with the Clerk of the Privy Council. There is the right to talk to the Treasury Board about violations of the Financial Administration Act. If you were the deputy in the midst of the Gomery affair, you could have said no to the minister about some of the things that were being done. You could have, and probably should have.

I think the U.K. example is worth looking at. The way you bring it to Canada needs to take account of some of our distinctive context. Deputies now regularly appear before parliamentary committees. It is very much in the back of their minds — some are my friends — that this is a personal accountability session on their leadership and management of the department. In terms of the psychological impact, you are part of the way there, whether you have an accounting officer

contrairement à ce que d'autres témoins vous ont affirmé. Au bout du compte, que le ministre reste ou démissionne, cela relève d'un jugement politique. C'est une décision qui est prise par le premier ministre, parfois d'après les conseils du Cabinet. Elle s'appuie davantage sur des calculs politiques que sur des principes juridiques ou constitutionnels.

Ce que je veux faire valoir, c'est que trop souvent nous sous-évaluons le rôle que le Parlement peut jouer en vue d'amener les ministres à assumer leur responsabilité individuelle, d'exiger d'eux qu'ils portent davantage attention aux activités de leur ministère et qu'ils prennent des mesures correctives lorsqu'un problème survient. Je crois que nous allons trop loin en essayant de jeter le blâme sur un ministre en particulier, et nous ne voyons pas la valeur corrective que revêt un examen rigoureux par l'entremise du processus parlementaire.

Enfin, en vertu de leur devoir de divulgation, les ministres doivent fournir de l'information exacte et vraie au Parlement. Lorsqu'ils induisent le Parlement en erreur, je considère qu'il s'agit de l'infraction la plus grave dont ils peuvent être reconnus coupables. S'ils ne prennent pas immédiatement les mesures nécessaires pour corriger l'erreur, ils devraient être forcés de démissionner. Le Parlement est au cœur du processus de reddition des comptes, et il devrait le demeurer.

Quant au concept britannique d'agent comptable, je crois que le gouvernement n'a pas encore une opinion claire à ce sujet. Le guide dont j'ai parlé plus tôt, qu'a publié M. Chrétien en 2002, préconisait l'importation de ce concept britannique. M. Franks a déclaré qu'il avait pris connaissance du point de vue du Conseil privé sur la question, et il a précisé que cet organisme n'était pas en faveur. Mais d'après ce que j'ai lu dans les documents que le ministre Alcock a publié ces derniers jours, il me semble que l'idée soit mieux acceptée. Selon moi, je ne crois pas que cela ferait une grande différence. M. Franks a cité les rares cas de dirigeants qui n'ont pas suivi les directives ministérielles et qui ont publié leur propre déclaration de désaccord. Il y en a eu très peu.

Au Canada, un sous-ministre a le droit de refuser de respecter les directives du ministre à moins que celui-ci l'oblige explicitement à les appliquer. Il a le droit de s'adresser au greffier du Conseil privé et d'informer le Conseil du Trésor d'infractions à la Loi sur la gestion des finances publiques. Dans le cadre du programme des commandites, il se pourrait qu'un sous-ministre ait refusé de respecter les directives du ministre. C'est ce qu'il aurait pu faire, et c'est probablement ce qu'il aurait dû faire.

Je crois que l'exemple du Royaume-Uni mérite d'être étudié. Si nous importons ce concept au Canada, il faut tenir compte de notre contexte différent. Maintenant, les sous-ministres comparaissent régulièrement devant les comités parlementaires. Ils sont très conscients — certains d'entre eux sont des amis à moi — qu'il s'agit d'une séance visant à évaluer leurs qualités de chef et la gestion du ministère. Quant aux effets psychologiques, un bon bout de chemin est fait, qu'il y ait ou non un agent

concept at work or not. If you do go that route, there is the danger that you will weaken the authority of the Prime Minister and other ministers over deputy ministers.

In New Zealand, where they went with contracts with CEOs, as they were called, they tried to delineate where ministerial responsibility ended and CEOs' accountability began, and you got a lot of blame shifting. There was excellent work by Robert Gregory from New Zealand, in *Tragedy at Cave Creek*, it was called, where the minister said it was the deputy's fault. The deputy said, "I did not have the policy authority and resources to do the job."

There are some risks if you institutionalize a dividing line that gets blurred in practice. Our Public Accounts Committee is far more partisan than the one in the U.K. It meets more often in public, whereas the U.K. committee goes in camera when they have public servants before them. There is less grandstanding and fewer attempts to score political points.

Finally, we need to debate a new paradigm of accountability. We need somehow to change the parliamentary culture, away from an emphasis on error detection and blaming and more toward error prevention and learning. That cultural shift is not as necessary in the institution I am speaking before tonight as it is in the House of Commons, but I think that a more constructive approach to accountability is necessary.

As my second point, increasingly, governments are operating with a kind of whole-of-government approach, a cross-departmental approach, a cross-governmental approach with other levels of government, and relying on third parties outside of government to deliver programs. The traditional linear, vertical, individualistic approach to accountability does not match with the changing realities of governance, which are increasingly horizontal and collective in nature. We need to develop collective mechanisms of accountability and move away from trying to identify a specific individual who will walk the plank when something goes wrong. The problem with that is that it comes up against not only the adversarial, negative, theatrical approach that prevails in the House of Commons, where you are looking for someone to pay a price, it also comes up against the public's expectation that somebody will pay a price when something goes wrong.

We live in a suspicious, blaming period in the public culture of this country. I did a study on the tragedy in Manitoba, on baby deaths in the pediatric cardiac surgery program. There was plenty of blame to go around. Many people failed in their responsibilities. You can say that the system failed, but the families who suffered the tragedy of losing a child or infant and the public will not accept that. They want somebody to be named and blamed and shamed. We have to somehow move beyond that

comptable. Si vous choisissez d'adopter le concept, vous risquez d'affaiblir l'autorité qu'exercent le premier ministre et les ministres sur les sous-ministres.

En Nouvelle-Zélande, lorsque des CEO, comme on les appelait là bas, sont devenus des employés à contrat, on a tenté de déterminer où se terminait la responsabilité du ministre et commençait celle de ces personnes, et il est arrivé souvent que le blâme soit rejeté sur quelqu'un d'autre. Dans un excellent ouvrage publié par Robert Gregory, de Nouvelle-Zélande, intitulé *Tragedy At Cave Creek*, un ministre déclare que c'est la faute du sous-ministre. Le sous-ministre affirme qu'il n'avait ni l'autorité ni les ressources pour effectuer le travail.

Il est risqué d'établir une ligne de démarcation qui devient floue dans la pratique. Notre Comité des comptes publics est un organisme beaucoup plus partisan que son homologue britannique. Il tient beaucoup de séances publiques, tandis que le comité britannique se réunit à huis clos lorsque des fonctionnaires comparaissent devant lui. Il cherche moins à épater la galerie et à tenter de marquer des points sur l'échiquier politique.

Enfin, il faut discuter d'un nouveau paradigme de reddition des comptes. Il faut d'une certaine façon changer la culture parlementaire, en mettant moins l'accent sur la détection des erreurs et le blâme et davantage sur la prévention des erreurs et l'apprentissage. Ce changement de culture n'est pas aussi nécessaire au sein de l'institution à laquelle je m'adresse ce soir qu'il l'est à la Chambre des communes. Quoi qu'il en soit, je crois qu'une approche plus constructive s'impose.

Par ailleurs, les gouvernements adoptent de plus en plus une approche qui vise à englober l'ensemble du gouvernement et d'autres paliers de gouvernement, et ils ont davantage tendance à confier la prestation de leurs programmes à des tierces parties, de l'extérieur du gouvernement. L'approche traditionnelle individualiste et verticale en matière de reddition de comptes ne convient pas aux réalités changeantes de la gouvernance, qui est plus horizontale et collective. Il faut élaborer des approches collectives de reddition de comptes et se détacher de l'idée qu'il faut trouver une personne précise qui passera à la planche lorsqu'une erreur sera commise. Le problème, c'est que cela est lié à l'approche négative et théâtrale qui prévaut à la Chambre des communes selon laquelle il faut trouver quelqu'un qui paie le prix, ce qui a pour effet que le public s'attend à ce que quelqu'un subisse les conséquences lorsque les choses vont mal.

Nous vivons en ce moment au pays une période où nous cherchons des coupables. J'ai fait une étude sur la tragédie qui a eu lieu au Manitoba concernant le décès de certains bébés dans le cadre du programme pédiatrique de chirurgie cardiaque. Il y avait suffisamment de blâme à jeter. De nombreuses personnes n'ont pas assumé leurs responsabilités. On peut dire que le système a eu des ratées, mais le public n'acceptera pas cela quand des familles souffrent de la perte d'un enfant ou d'un bébé. La population veut

if we want to use accountability for more positive purposes of learning how to make government work better. I will stop there.

The Chairman: Thank you both for two excellent presentations. Professor Thomas, in one of your papers that we were given, "The Swirling Meanings and Practices of Accountability," you go into the concept of when a minister should resign and so on in great detail. That was a helpful analysis that we will read as well.

Senator Day: I echo our chair's comments thanking you for your presentations. They were clear and appropriate to what we are studying here. I have asked other presenters on a number of occasions about the definitions of the terms, because that seems to be the place where we have to start. I do not want to say there is misuse of these terms, but confusion is being created between responsibilities and accountability, so when you laid out the definition at the front end it was very helpful.

My first question is about the new paradigm. Professor Thomas, we had a presentation that did not describe it in just this way, but it also made the point about the public looking to lay blame and the opposition either being led by or leading the public down that road. The point was made that the media have a big role to play here. The comparison was between a more sophisticated media in the U.K. that expected certain things to happen from time to time and did not make a huge deal of it, and the media here that have tended to focus on that. Have you any comment? Have you done any thinking along those lines? Is that part of the paradigm shift we have to work on?

Mr. Thomas: Senator Oliver mentioned this longer paper. There is a section in there where I talk about how the parliamentary process of accountability intersects with the media process. The media now claim to be almost a fourth branch of government. Especially witnessing a fragmented opposition in Parliament, they seem to have taken on the duty of opposition and being critical of government. Of course, Mr. Good has had firsthand experience in his distinguished career as a public servant in dealing with the media frenzy.

The media do emphasize the sensational aspects of the operations of government. Most of the things that go right in government get no media notice. Even the work of this committee, cross-examining public service witnesses and getting at the heart of what is right and what is maybe not as good as it should be, gets reported rarely. The media play a critical role in this. It is the 22 minutes each night on CBC where we get our picture of how government is working. Most of us are spectators of the governmental process most of the time. It is the kaleidoscopic images that Peter Mansbridge puts in front of us that sum up government.

que quelqu'un soit blâmé et couvert de honte. Il faut aller au-delà de cela si nous voulons utiliser la reddition de comptes à des fins plus positives, à savoir pour apprendre comment rendre le gouvernement plus efficace. Je vais m'arrêter là.

Le président : Je vous remercie tous les deux pour vos excellents exposés. Monsieur Thomas, dans un document que vous avez rédigé et que nous avons reçu, intitulé « The Swirling Meanings and Practices of Accountability », vous expliquez très en détail dans quelles situations un ministre devrait démissionner. Il s'agit d'une analyse utile que nous allons lire.

Le sénateur Day : Je vous remercie à mon tour pour vos exposés. Ils étaient clairs et pertinents dans le cadre de notre étude. À de nombreuses occasions, j'ai demandé à d'autres témoins de définir ces termes, car j'estime que c'est par cela que nous devons commencer. Je ne veux pas dire qu'il y a un mauvais emploi de ces termes, mais il y a tout de même de la confusion entre les termes responsabilité et reddition de comptes, alors il a été très utile que vous expliquiez la différence.

Ma question porte sur le nouveau paradigme. Monsieur Thomas, un autre témoin nous a donné une description pas tout à fait pareille, mais il a aussi fait valoir que le public cherche à jeter le blâme sur quelqu'un et que l'opposition est menée par l'opinion publique ou bien elle dicte cette opinion. Il a fait valoir également que les médias jouent un grand rôle. Les médias britanniques s'attendent à ce que des problèmes surgissent de temps à autre et ils n'en font pas tout un plat, tandis qu'ici, les médias ont tendance à mettre l'accent sur les erreurs. Avez-vous des commentaires à cet égard? Avez-vous déjà effectué une réflexion là dessus? Cela fait-il partie du changement de paradigme sur lequel il faut se pencher?

M. Thomas : Le sénateur Oliver a parlé de ce document plus volumineux. Il y a une section dans laquelle j'explique que le processus parlementaire lié à la reddition de comptes s'entrecroise avec le processus médiatique. Les médias prétendent maintenant qu'ils sont pratiquement le quatrième ordre de gouvernement. Étant donné surtout la fragmentation qui existe au sein de l'opposition, il semble que les médias assument le rôle de l'opposition et s'emploient à critiquer le gouvernement. M. Good a bien entendu fait l'expérience de la frénésie médiatique au cours de sa brillante carrière en tant que fonctionnaire.

Il est vrai que les médias mettent l'accent sur les mauvais coups du gouvernement; ils diffusent rarement les bons coups. Même le travail de votre comité, qui consiste à interroger des fonctionnaires et à aller au cœur de ce qui fonctionne bien et de ce qui pourrait être mieux, est souvent passé sous le silence. Les médias jouent un rôle essentiel à cet égard. C'est au journal télévisé de la CBC qu'on nous brosse un tableau du fonctionnement du gouvernement. La majorité du temps, nous sommes pour la plupart des spectateurs du processus gouvernemental. C'est ce que nous présente tous les soirs Peter Mansbridge qui résume le gouvernement.

There is a wonderful little book, *The Case for Bureaucracy* by Charles Goodsell, using American data, unfortunately, where he argues that we have a negative stereotype of the public service.

However, when you ask individuals about their experience with the public service, it is generally positive. What they then conclude is, "I was atypical; I got good treatment from the public service. The person behind me in line will obviously get screwed around by an officious public servant who is sticking to the rules and will not recognize the individual nature of people's concerns."

That is true in the health field as well; I am doing a lot of my work now on accountability in health care. That is a problem. The media have created a false image of the public service as inefficient, ineffective, arrogant, bloated, and all the rest of it.

That is why you get media coverage in the other place. You raise a question in Question Period and play games in Question Period.

Senator Day: Or the other way around. I do not mean to interrupt, but if you want to know what the questions will be in Question Period, read *The Globe and Mail* in the morning. You will know what the opposition will ask.

Mr. Thomas: The media play a big role in setting the accountability agenda by identifying what stories they will run and how prominently they will feature them — and then whether they turn up in the parliamentary process. It is a two-way street, I agree.

Senator Day: That is part of the paradigm shift you are talking about.

Mr. Thomas: Yes.

Mr. Good: Let me make a comment to follow on from what Mr. Thomas has said about the role of the media. We need to find a way to operate our democratic processes and traditions in a world where the role of the media has fundamentally changed.

The media today have a set of standard operating procedures they use to deal with individual situations. One is simplicity; they keep it simple. Another is dramatization. Drama becomes very important, and that requires juxtaposition of officials against ministers, ministers against ministers and prime ministers, et cetera.

The other is personalization — how they personalize the process. It raises interesting questions about the role of public servants in that process, who generally have been anonymous but are increasingly less so as they do public administration business in a fishbowl — hence we have greater demands for transparency.

Dans un excellent ouvrage qu'il a rédigé, intitulé *The Case for Bureaucracy*, Charles Goodsell, qui utilise malheureusement des données américaines, prétend que nous avons une image négative de la fonction publique.

Cependant, quand on interroge les gens au sujet de leur satisfaction à l'égard de la fonction publique, ils répondent généralement de façon positive. Mais ils estiment néanmoins que le service qu'ils ont reçu n'était pas typique. Ils sont convaincus que la personne suivante obtiendra un mauvais service de la part d'un fonctionnaire zélé qui applique les règles à la lettre et qui ne reconnaîtra pas la nature particulière des préoccupations de cette personne.

Cela est également vrai dans le domaine de la santé. J'effectue en ce moment beaucoup de travail sur la reddition de comptes dans le milieu de la santé. Il y a là un problème. Les médias ont contribué à façonner une fausse image de la fonction publique, que l'on imagine inefficace, inefficente, arrogante, lourde, et cetera.

C'est pour cette raison que l'autre endroit fait l'objet d'une grande couverture médiatique. Les partis se livrent à des jeux politiques durant la période des questions.

Le sénateur Day : Je ne veux pas vous interrompre, mais je dois dire que si vous voulez savoir quelles questions seront posées lors de la période des questions, vous n'avez qu'à lire le *Globe and Mail* le matin. Vous saurez sur quoi porteront les questions de l'opposition.

M. Thomas : En décidant des reportages qu'ils présenteront et du degré d'importance qu'ils leur accorderont, les médias jouent un rôle important dans l'établissement des priorités en matière de reddition de comptes. Ils font en sorte que l'objet de ces reportages surgisse ou non au Parlement. Cela se joue dans les deux sens, j'en conviens.

Le sénateur Day : Cela fait partie du changement de paradigme dont vous avez parlé.

M. Thomas : Oui.

M. Good : Permettez-moi d'ajouter un commentaire concernant les propos de M. Thomas à l'égard du rôle des médias. Nous devons trouver un moyen de défendre nos processus et traditions démocratiques dans un monde où la fonction des médias a fondamentalement changé.

Pour traiter des situations données, les médias recourent aujourd'hui à une variété de procédés. L'un d'eux est la simplicité; la sobriété. Un autre est la dramatisation. Celle-ci revêt une grande importance, et on juxtapose les confrontations entre fonctionnaires et ministres, les prises de bec entre ministres, les critiques à l'endroit des premiers ministres, et ainsi de suite.

Il y a ensuite la personnalisation. Ce procédé soulève d'intéressantes questions à propos du rôle des fonctionnaires. En effet, s'ils demeuraient autrefois généralement anonymes, les fonctionnaires sont maintenant de plus en plus exposés, étant donné que le travail de l'administration publique se fait au grand jour, d'où les demandes croissantes de transparence.

The last point about the media is that the preformed storylines are very much there. To hold a readership, you need a preformed storyline about what the problem was. An \$85,000 overpayment can become a billion-dollar boondoggle, for instance.

What this then raises in my mind on the words of accountability, as Mr. Thomas has described them, is the obligation of those who are doing the scrutinizing, the review, those from whom the authority has been delegated, to ensure that in their follow-up and the questioning, in the process, in the scrutiny and the assessing and evaluating, they are doing a good job — because the media will do theirs. What then is the role of Parliament, the Senate and the committees?

I must add that when I was a Treasury Board official, I always liked meeting the Standing Senate Committee on National Finance. We always had the most substantive discussions on matters of the Treasury, unlike other committees. That puts an obligation on those doing the scrutinizing to ensure that what they are looking at is not necessarily simple, it may not be dramatic; what they are looking at may not be personalized and it will not have a preformed storyline. To get to the bottom of what is going on requires a certain expertise on the part of committees, members and others. I only hope we can do more of that in a more organized way against the backdrop of the media.

Senator Day: My other line of questioning is in relation to the point you make about errors of commission versus omission. I am pleased you raised that point in terms of assessing the work of deputy ministers and other civil servants. I think that is an important area that maybe we have not been thinking about until now.

You indicated that one of the roles of the deputy minister is to be informed about the contact between the political staff and the staff of the department. Does that put the deputy minister in a difficult position? Is he spying on what his boss is doing? Does that create a difficult working environment for him?

Mr. Good: I do not think it need create a difficult working environment. The deputy minister is there as the permanent administrative head. The deputy minister is also a key adviser to the minister on matters of policy. They also have direct accountabilities to the minister, which are absolutely critical. They need to have a broad span. They need to be informed of interactions taking place.

Do not forget, we do have a chain of authority and of command under our system. The chain of authority is that individual public servants are accountable up the line of command. If an individual public servant is dealing with political staff of other ministers or elsewhere in the system, it is incumbent upon the deputy to be informed of the nature of those relationships and what is going on.

Le dernier point à propos des médias est que ceux-ci recourent beaucoup à un modèle préétabli de traitement des nouvelles. Afin de conserver leur clientèle, ils utilisent ce modèle pour rapporter un problème particulier. Ainsi, un paiement excédentaire de 85 000 \$ peut se transformer en un gaspillage d'un milliard de dollars.

Dans ces circonstances, ce qui me vient à l'esprit, au sujet des termes de la responsabilité définis par M. Thomas, c'est l'obligation, pour ceux à qui l'on a confié le mandat de scruter et d'examiner en profondeur le processus, de faire leur travail consciencieusement pour éviter de prêter le flanc aux médias. Dès lors, quel est le rôle du Parlement, du Sénat et des comités?

Je dois ajouter que lorsque j'étais fonctionnaire au Conseil du Trésor, je me réjouissais toujours de rencontrer le Comité sénatorial permanent des finances nationales. Contrairement à d'autres comités, nous avions inmanquablement des échanges très approfondis sur des sujets concernant le Conseil du Trésor. Cela oblige les gens chargés de la vérification à garder en tête que ce qu'ils cherchent n'est pas nécessairement simple, ni même dramatique ou personnalisé, et ne fera pas obligatoirement les manchettes. Aller au fond des choses requiert une certaine expertise de la part des comités et de leurs membres, entre autres. Je souhaiterais seulement que nous puissions le faire davantage et de manière mieux organisée pour faire contrepoids aux médias.

Le sénateur Day : J'ai d'autres questions à vous poser concernant ce que vous avez dit à propos des erreurs par action versus par omission. Je suis heureux que vous ayez abordé la question de l'évaluation du travail des sous-ministres et autres fonctionnaires. Il me semble qu'il s'agit là d'une chose importante à laquelle nous n'avions jamais songé jusqu'à présent.

Vous avez souligné que l'un des rôles du sous-ministre est de s'informer des contacts qui ont lieu entre le personnel politique et le personnel du ministère. Mais est-ce que cela ne place pas le sous-ministre dans une position délicate? Ne se retrouve-t-il pas ainsi à épier les faits et gestes de son supérieur? Cela ne crée-t-il pas un climat de travail difficile pour lui?

M. Good : Je ne crois pas que cela crée nécessairement un environnement de travail difficile. Le sous-ministre joue un rôle d'administrateur en chef permanent. Il est également un conseiller de premier plan pour le ministre sur des questions de politique. Il doit aussi rendre des comptes directement au ministre; c'est absolument essentiel. Le sous-ministre doit avoir une large vue d'ensemble et doit être informé des interactions qui ont lieu.

N'oubliez pas que le système en vigueur comporte une voie hiérarchique et une chaîne de commandement en vertu desquelles chaque fonctionnaire a des comptes à rendre à ses supérieurs. Si un fonctionnaire en particulier traite avec le personnel politique d'autres ministères ou d'ailleurs dans le système, c'est la responsabilité du ministre de s'informer de la nature de ces relations et de ce qui se passe exactement.

The last thing that any deputy minister wants to have said to him by a minister is "Why was I not informed?" The obligation to be informed is absolutely critical. It is easy to talk about but hard in practice. It requires trust, a clear understanding of the role of the minister and the deputy, and of the role of the exempt staff in the minister's office and how that links into the process. It becomes critical to the process.

Senator Day: Since you are making a point of saying this, do you believe that may not be clear and that role is not being exercised as it should be in Canada currently?

Mr. Good: It waxes and wanes. As ministers' offices were strengthened in the Mulroney period with chiefs of staff, it created a trilateral relationship, with some lack of clarity in the system. I think there is always a need to clarify that situation. It works on behalf of the minister and on behalf of the public servant.

You must understand that the minister's staff and the minister are indeed one, as one of your witnesses said. They are a single personality. Accountability for everything done in a minister's office rests exclusively and solely with that minister.

It also links closely to the question of taking direction. In a busy day with lots of things happening, what is the difference between a suggestion and a direction? There is a lot of interaction between public servants and ministers' offices. In reality — and all the skilled ministers' staff and the skilled ministers and others know this — public servants do not take direction from ministers' staff; they take direction from ministers, as they should, through the line of command. It is important that, when suggestions are made and those discussions occur, one is clear about how to handle that.

I do not think you can necessarily codify this in a rule book. It requires a lot of interaction, a lot of discussion — particularly when there are new ministers, new deputy ministers — and an understanding of how that will operate. You need a great deal of attention to so-called errors of omission, which can be much more damaging than the errors of commission; those are the ones we need to look for.

Mr. Thomas: I would push it further than Mr. Good. I would say with the strength in ministerial staffs — the chief of staff position, particularly — if you are trying to write an authoritative statement about ministerial responsibility, you should declare absolutely that ministerial staff falls within the scope of individual ministerial responsibility; that the ministers have to answer for the behaviour of their staff. They should not occupy a constitutional twilight zone.

You have career public servants and ministers. You cannot have these people who are on the public payroll and have influence because of where they sit in the system, and not have them accountable in some way. It was a gap — this goes back to the Pearson era, when ministerial staff were involved in some shenanigans and the minister walked away from it. That is unacceptable behaviour. It should be made clear that it is part of ministerial responsibility.

La dernière chose qu'un sous-ministre désire se faire demander par un ministre est « Pourquoi n'ai-je pas été informé? » Le devoir d'information est absolument essentiel. C'est facile d'en parler, mais c'est plus difficile à appliquer. Cela nécessite de la confiance et une bonne compréhension des fonctions respectives du ministre, du sous-ministre et du personnel exonéré au sein du ministère. C'est primordial.

Le sénateur Day : Puisque vous soulignez cet aspect, croyez-vous que ces fonctions ne sont pas clairement établies ni exercées comme elles devraient l'être au Canada à l'heure actuelle?

M. Good : Cela dépend. Étant donné que durant la période Mulroney, les bureaux des ministres ont été renforcés par des chefs de cabinet, cela a créé une relation trilatérale et une certaine ambiguïté dans le système. Je crois qu'il faut toujours clarifier cette situation. Le chef de cabinet travaille à la fois pour le ministre et les fonctionnaires.

Vous devez comprendre que le personnel du ministre et le ministre lui-même ne font qu'un, comme l'a dit l'un de vos témoins. La responsabilité de tout ce qui se passe dans un ministère demeure donc exclusivement imputable à son ministre.

Cet aspect est directement lié à la question du respect des directives. Au cours d'une journée bien remplie où de nombreux événements se succèdent, quelle est la différence entre une suggestion et une directive? Il y a beaucoup d'interaction entre les fonctionnaires et les bureaux des ministres. En réalité — tout personnel de ministère qualifié et tout ministre compétent le savent —, les fonctionnaires n'obéissent pas au personnel du ministre, mais plutôt au ministre, comme il se doit, par l'intermédiaire de la chaîne de commandement. Il est important que chacun sache à quoi s'en tenir lorsque de telles discussions surgissent.

Je ne crois pas que l'on puisse nécessairement codifier de telles règles. Cela requiert beaucoup d'interaction et de discussions — particulièrement lorsque les ministres et sous-ministres sont nouveaux — de même qu'une compréhension des rouages du système. Il faut rester très vigilant face aux soi-disant erreurs par omission, qui peuvent être bien plus dommageables que les erreurs par action. C'est à ce type d'erreurs qu'il faut prêter attention.

M. Thomas : J'irais même plus loin que M. Good. Je dirais qu'étant donné le pouvoir accordé au personnel ministériel, et particulièrement au chef de cabinet, si l'on tente de rédiger un énoncé de principe faisant autorité, on devra absolument déclarer que le personnel relève de la responsabilité des ministres. Il faudrait que ce soit clairement défini.

Il y a les fonctionnaires, puis il y a les ministres. On ne peut laisser ces gens payés par le gouvernement exercer une influence de par leur position sans leur demander des comptes d'aucune façon. Il y a une lacune. Cela nous ramène à l'ère Pearson, lorsque le personnel ministériel était impliqué dans des magouilles, mais que le ministre s'en lavait les mains. C'est un comportement inacceptable. Il doit être clairement établi que cela fait partie de la responsabilité ministérielle.

Senator Stratton: This is a fascinating discussion so far. However, for the folks back home, we always have to relate this to what is happening on the ground now and has happened in the past.

You may have read in our previous hearings that what people are interested in is the reoccurrence of, say, the gun control fiasco. We have discussed that here, hopefully in an apolitical way. It is not just the Liberal government or the Conservative government, it is government. That focuses on ministerial responsibility, because year after year in this committee — and I have been a member for quite some time — we would bring it up. We were assured this would be the last time there would be an increase. Every year thereafter there was an increase and nothing was ever done, no matter how loudly we shouted or cried out.

Second is, for everyone's sake, something that led to the Gomery inquiry should not happen again. I would like you to take those two instances, because we are well aware of them today, and describe how we could apply what you are proposing, because that is what people are interested in. How can we prevent those from happening again?

Mr. Good: Well, I will not guarantee that things will never happen again. As I said in my comments, I think errors will be made.

The question one must think about is whether the errors that have been made are errors of individuals or fundamental errors of the structure of the system. I do not think the system is broken and needs to be fundamentally overhauled. I do believe some patching and some repairs need to be done. Let's face it; making changes to this system is like the automobile repairman trying to fix the engine while it is running. That is tricky to do. However, that is what you and all of us are trying to do.

In the case of gun control, obviously, getting prudent estimates of the expenditures and being clear about them becomes important. Understanding the political and policy environment in which things are done becomes important. If one is working on a policy file to which there is a huge amount of resistance, then that will cost more money. If that is not acknowledged up front, the level of resistance can change. If one is assuming that provincial governments will cooperate, that will alter the process as one goes through the estimates of the expenditures. If there is limited experience as an operating department — in this case, the Department of Justice — that may make a difference as well.

I was pleased to see that the Senate and others were pushing this issue hard and saying to ministers, "How much will it cost and what are the proper estimates?" With each estimate going up in cost, the question is raised: Should we continue with it or not? Having pushed the estimates to what they should properly be in terms of the true costs, one can argue that the proper calculation, which is a political, policy and government calculation, was made. Instead of thinking the program would cost this much, it will

Le sénateur Stratton : Cette discussion est passionnante. Pour les Canadiens qui la suivent, nous devons toujours faire un lien entre les événements passés et présents.

Vous avez peut-être constaté, à la lecture des délibérations de nos séances précédentes, que ce qui préoccupe les gens est la possible répétition de fiascos comme celui du registre de contrôle des armes à feu. Nous en avons discuté ici, heureusement de manière apolitique. Peu importe le parti au pouvoir, cela concerne le gouvernement lui-même. C'est la responsabilité ministérielle qui est visée, puisque année après année, au sein de ce comité — et j'en suis membre depuis très longtemps — cela revient sur le tapis. On nous a déjà assurés qu'il s'agissait de la dernière hausse, mais chaque année par la suite, les coûts ont explosé sans que rien ne soit fait, malgré notre vive opposition et nos protestations.

Deuxièmement, vraiment, ce qui mené à la commission Gomery ne devrait plus se produire. J'aimerais que vous preniez ces deux exemples, car nous les connaissons tous, et j'aimerais que vous me décriviez comment nous pouvons appliquer ce que vous proposez, car c'est ce que les gens veulent savoir. Comment pouvons-nous prévenir ce genre de choses?

M. Good : Bien, je ne peux pas vous garantir que ce genre de choses ne se reproduira plus jamais. Comme je l'ai dit dans mes commentaires, je crois qu'il y aura encore des erreurs.

Ce qu'il faut se demander, c'est si les erreurs qui se sont produites sont des erreurs humaines ou des erreurs dans la structure du système. Je ne crois pas que le système est défaillant ni qu'il doit être revu de fond en comble. Je crois qu'il faut apporter des corrections et des rectifications. Avouons-le : si nous apportons des changements dans ce système, c'est comme un mécanicien qui essaie de réparer un moteur pendant qu'il est en marche. C'est difficile à faire. Cependant, c'est ce que vous et nous essayons de faire.

Dans le cas du contrôle des armes à feu, il est important, évidemment, de faire des estimations prudentes des dépenses et d'être clair au sujet de ces dépenses. Il est également important de comprendre le contexte politique et stratégique dans lequel les choses sont effectuées. Si on travaille à un dossier politique pour lequel il y a énormément de résistance, alors cela coûtera plus d'argent. Si l'on ne reconnaît pas cela, le niveau de résistance peut changer. Si on assume que les gouvernements des provinces vont coopérer, cela modifiera le processus de prévision des dépenses. Si un organisme a peu d'expérience à titre de ministère opérationnel — dans le cas présent, le ministère de la Justice — cela change également les choses.

Je suis heureux de savoir que le Sénat et que d'autres instances travaillent à faire avancer cette question et que l'on demande aux ministres combien cela coûtera-t-il et quelles sont les prévisions financières. Avec chacune des prévisions à la hausse, il faut se demander si nous devons continuer ou non. Faire des prévisions à la hausse afin qu'elles reflètent bien les coûts réels, cela permet de montrer que de bons calculs ont été effectués, c'est-à-dire des calculs qui tiennent compte des facteurs politiques, stratégiques et

actually cost this much. Let us now look at the benefits in relationship to the cost. That has certain advantages.

With regard to your second question, I will be brief. My suggestions for a modified, made-in-Canada accounting officer concept, which would recognize the legislative and delegated responsibilities under law of deputies and make them accountable only for those, would recognize in part — in light of what Mr. Thomas has said — what was already the case. When deputy ministers go before a parliamentary committee, they prepare well. It would acknowledge that and make it explicit, which would then have the supplementary impact of pushing that further down into the bureaucracy to make it clear. When a deputy minister says to his deputy, “I am now personally accountable; you, by definition, are accountable.” That may help to ensure one is informed in avoiding those mistakes.

I do not think there is a panacea here. The idea is to make changes that will not cause other problems but will address, in a surgical way, some of the gaps that now exist in the system.

Mr. Thomas: Following up on the last point, it is important to have these opportunities for Parliament to challenge ministers and public servants because it galvanizes the norms of responsible and accountable behaviour in the minister's office and, below the minister, down the levels within the department. You get people's attention. Ministers do not like to be embarrassed before a committee. They do not like to get negative report cards from the Auditor General.

First, I think that parliamentary oversight of the operations of government is critically important. I wish there were more MPs dedicated to that as an activity. They think of themselves as lawmakers. They do not in fact make laws in the sense of formulating them, they approve them. When you interview them, they talk as if they are lawmakers and they are not. They should accept that most legislation will pass largely unchanged. If they want to influence future legislation they should study past policies to see what has gone wrong. Increasingly, that is where new legislation arises — what we have learned from applying past laws.

Second, we often try to focus accountability on public servants for what are inherently flawed policy designs. Even with the best management in the world, if the policy is flawed you will not get the results you want. Mr. Good has lived through these experiences in a way that I have not. On the HRDC issue, that was a policy crafted by ministers. The idea was to move the money as quickly as possible into the hands of community groups, with the accompanying photo opportunities, and get the political credit for it. Maybe there were good intentions behind it, but in effect it involved politicians in the administration of programs. When I served on the advisory committee to the Office

gouvernementaux. Cela permet de dire qu'au lieu de coûter tant d'argent, le programme coûtera en fait tel montant. Regardons les avantages par rapport aux coûts. Cela comporte certains avantages.

En ce qui a trait à votre deuxième question, je serai bref. Si, comme je l'ai suggéré, nous mettions en place un concept de comptabilité fait au Canada et modifié, qui reconnaît les responsabilités juridiques et déléguées dans le cadre des lois des députés et qui rendraient les députés responsables de ces lois, cela reconnaîtrait en partie — d'après ce que M. Thomas a dit — ce qui était déjà en place. Lorsque les sous-ministres se présentent devant un comité, ils se préparent bien. Le concept tiendrait compte de cela de manière explicite, ce qui aurait alors l'effet supplémentaire de faire avancer les choses du côté de la bureaucratie afin de rendre les choses plus claires. Lorsqu'un sous-ministre dit à son adjoint « Je suis maintenant personnellement responsable; alors, par définition, vous êtes responsable ». Cela peut aider les personnes à savoir ce qu'il en est afin d'éviter ce genre d'erreurs.

Je ne crois pas qu'il y ait un remède universel. L'idée est d'effectuer des changements qui ne causeront pas d'autres problèmes, mais qui régleront d'une manière chirurgicale certaines lacunes qui existent actuellement dans le système.

M. Thomas : À propos de ce que vous venez de dire, il est important que le Parlement ait l'occasion de questionner les ministres et les fonctionnaires fédéraux, car cela renforce les normes de responsabilité et d'imputabilité au bureau du ministre, et à tous les niveaux du ministère. Cela attire l'attention des gens. Les ministres n'aiment pas être embarrassés devant un comité. Ils n'aiment pas que le vérificateur général écrive des choses négatives à leur sujet.

Premièrement, je crois que la surveillance parlementaire des opérations du gouvernement est très importante. J'aimerais que davantage de députés se consacrent à cette activité. Ils se voient comme des législateurs. En fait, ce ne sont pas eux qui font les lois, car ce ne sont pas eux qui les formulent, ils font plutôt seulement les approuver. Lorsque vous les interrogez, ils parlent comme si c'était eux les législateurs, mais ce n'est pas le cas. Ils devraient accepter que la plupart des lois seront adoptées sans être modifiées. S'ils veulent influencer les futures lois, ils devraient étudier les politiques précédentes pour voir ce qui n'a pas fonctionné. C'est de plus en plus à partir de cela que les nouvelles lois émergent, il faut apprendre à partir des anciennes lois.

Deuxièmement, nous essayons souvent de mettre l'accent sur l'imputabilité des fonctionnaires à l'endroit de politiques mal conçues. Même avec la meilleure gestion du monde, si la politique est mal conçue, vous n'obtenez pas les résultats voulus. M. Good a vécu cela, contrairement à moi. Pour ce qui est de la question de DRHC, il s'agissait d'une politique élaborée par des ministres. L'idée était de transférer l'argent le plus vite possible vers des groupes communautaires et d'obtenir le crédit politique. Il y avait peut-être de bonnes intentions derrière cette politique, mais en réalité, les politiciens ont participé à l'administration des programmes. Lorsque je siégeais au comité consultatif du

of the Auditor General that reviewed the HRDC issue, I was the lone dissenting voice arguing that the Auditor General of the day was placing too much of the blame at the door of the public servants, who were asked to put into action a program with political content built into it.

The answer from the Auditor General was, "I have to stop short of criticizing policy. I have to comment on the management of programs." Well, I am sorry, but they are closely intertwined. It then lets ministers off the hook and public servants are hung out to dry because they are answering. At least in this case there were identifiable individuals because they were all over the media. I think that is a problem.

Finally, on Gomery, it goes beyond administrative accountability and deputy ministerial answerability. It is about breaking the Elections Act, violating the Financial Administration Act, inappropriate politicization of the public service and a deputy not having the courage to speak up and stop something. That is probably unfair to the individual involved. However, it is not that we did not have statutory arrangements and administrative procedures to block this. People broke the law. I think we will hear that next Tuesday, when we hear from Justice Gomery.

Senator Downe: I am interested, Mr. Good, in your comments about the gun registry, and I want to follow up on Senator Stratton's comment. In the current environment, I do not see any reason why a similar problem could not develop because there has been no change in the rules.

As you pointed out, one problem was the department was not used to delivering operational programs; there was a host of problems. It would seem to me that no minister would appear before a Senate or House of Commons committee giving estimates that were understated year after year unless they were getting the wrong information from somewhere in the system. I am sure the system did not want to generate the erroneous information, but those are the facts. For years, Canadians were told that it would cost X. That amount was exceeded by a wide margin. There is no change in the system. It could happen again in another program elsewhere. I am wondering whether you disagree.

Mr. Good: I do not necessarily disagree. I do know that in doing estimates of anything, sometimes assumptions can radically change and contingencies are not prepared for. I will be hypothetical because I do not know the details of this case.

If one were to make a general assumption about the willingness of people to register for something and one turned out to be incorrect by a significant factor that could increase the costs.

I do not think it always follows that the estimates are as scientific as one may think they are. We certainly see this in what we might call mundane estimates of how much will the government collect in revenues and how much will it spend in

Bureau du vérificateur général du Canada, j'ai examiné cette question de DRHC, et j'étais le seul à dire que le vérificateur général d'alors plaçait trop le blâme sur les fonctionnaires, à qui l'on avait simplement demandé d'exécuter un programme qui avait un contenu politique.

La réponse du vérificateur général a été la suivante : « Je dois arrêter de critiquer la politique. Je dois commenter sur la gestion des programmes ». Je m'excuse, mais ces deux éléments sont intimement liés. En voyant les choses de cette manière, on ne blâme pas les ministres, mais plutôt les fonctionnaires pour avoir fait ce qu'on leur a demandé. Au moins dans ce cas, il y avait des personnes identifiables, car elles étaient présentes dans les médias. Je crois que c'est un problème.

Finalement, au sujet de la Commission Gomery, cela va au-delà de la responsabilité administrative et de la capacité de répondre des adjoints ministériels. Il s'agit d'une contravention à la Loi électorale, une violation de la Loi sur la gestion des finances publiques, d'une politisation inappropriée de la fonction publique et d'un délégué qui n'a pas eu le courage de parler et de mettre fin à une pratique. C'est probablement injuste pour la personne en cause. Cependant, nous ne pouvons pas dire que nous n'avions pas de dispositions prévues par la loi ou de procédures administratives pour mettre fin à ceci. Des personnes ont enfreint la loi. Je crois que c'est ce que nous dira le juge Gomery mardi prochain.

Le sénateur Downe : Je m'intéresse, monsieur Good, à ce que vous avez dit au sujet du registre des armes à feu, et je désire faire un suivi au sujet du commentaire du sénateur Stratton. Dans le contexte actuel, je ne vois rien qui empêcherait qu'un problème similaire se reproduise, car les règles n'ont pas changé.

Comme vous l'avez dit, un des problèmes était que le ministère n'avait pas l'habitude d'exécuter des programmes opérationnels. Il y avait beaucoup d'autres problèmes. Il me semble qu'aucun ministre ne viendrait devant un comité du Sénat ou de la Chambre des communes pour présenter un budget des dépenses sous-estimé à chaque année, à moins qu'on lui donnait de l'information fausse quelque part dans le système. Je suis certain que ce n'est pas le système qui génère de l'information erronée, mais ce sont les faits. Pendant des années, on a dit aux Canadiens que les coûts allaient être de X. Ces montants ont été excédés grandement. Il n'y a eu aucun changement apporté dans le système. Cela pourrait se produire encore avec un autre programme, dans un autre ministère. Je me demande si vous êtes d'accord avec ce que je dis.

M. Good : Je ne suis pas tout à fait en désaccord. Je sais que lorsqu'on fait un budget des dépenses, les hypothèses peuvent changer radicalement et alors, les fonds d'urgence ne suffisent pas. Je vais prendre des exemples hypothétiques, car je ne connais pas les détails de ce dossier.

Si l'on suppose que les gens vont s'inscrire à quelque chose et que cela s'avère faux, cela pourrait faire augmenter les coûts de manière importante.

Je ne pense pas que les budgets des dépenses sont effectués de manière aussi scientifique que l'on pourrait croire. Nous voyons cela dans ce que nous pouvons appeler les budgets des dépenses qui prévoient combien le gouvernement collectera de revenus et

expenditures. We see that area as fraught with considerable uncertainty, predicated on what will happen with the economy, assumptions of economic growth, inflation, unemployment, and considerable assumptions about the contingency one wishes to build into the fiscal framework. We have had near royal commissions with regard to the handling of that important fiscal question, because it is important.

From my experience, estimates of revenue or expenditure, or estimates of project cost, are not always as simple as one may assume them to be. Your point is that they are getting more complicated because we are doing them with third parties, through procurement arrangements, through private and public sectors and other arrangements, which are a requirement, and I agree that more good analytical work is needed to get the facts right. I agree that is an important job for the public service to do, particularly in a world where numbers make a difference. First numbers are first impressions and they create the base from which one begins to look at something.

Mr. Thomas: This question highlights the weakest part of the parliamentary process, namely, reviewing estimates and the supply process, particularly in the House of Commons. A number of years ago I was asked by Treasury Board Secretariat to interview members of the House of Commons about what they thought would make the supply process more meaningful. I had to read many committee hearing transcripts to see to what extent the available documentation was being used. It was used very little. I titled the report: "Why MPs are more interested in vindicators than indicators." The partisan orientation that prevails in that chamber does not go away when you move into the committee setting. Members are not that interested in understanding what the numbers mean. They may be mesmerized and intimidated by the numbers in many ways.

There is a role for a separate committee — and I would recommend a joint committee — on expenditures in the Government of Canada, with a significant staff capability. When Treasury Board or Finance officials come forward, they would be challenged in a significant way. I have watched the estimates process recently in Australia, and their Senate committees, with the availability of staff, grill ministers and public servants seriously. It makes those witnesses confess how they are using public money. That is healthy. That galvanizes other people to pay more attention. That is what needs to happen. That is why Parliament counts at the end of the day. If Parliament is weak in that, that is the fundamental basis for accountability; it is how you raise the money and how you spend it. The process started from there and that is where it should be examined. The system has been weakened over time and is now a joke. It is not done to any great extent.

Senator Segal: Professor Good spoke about the appointment letters for deputies. One of the contexts we now face is what I call the visiting deputy minister. He is there for about 18, maybe

comment il dépensera. Il y a beaucoup d'incertitude, et on fait des prévisions sur ce qui se passera dans l'économie, la croissance économique, l'inflation, le chômage, et on tient compte d'autres hypothèses sur les imprévus à inclure dans le cadre financier. Nous avons presque eu des commissions royales au sujet de cette importante question financière, car c'est important.

Selon mon expérience, les prévisions des revenus ou des dépenses, ou l'estimation des coûts d'un projet, ne sont pas toujours aussi simples à faire que ce que l'on croit. Vous dites que ces budgets deviennent de plus en plus compliqués, car nous les mettons au point avec des tierces parties, dans le cadre d'accords d'approvisionnements, avec les secteurs privé et public et dans le cadre d'autres dispositions, exigées, et je suis d'accord qu'il faut davantage effectuer du travail analytique pour obtenir les bonnes informations. Je conviens que c'est un travail important pour la fonction publique, particulièrement dans un monde où les chiffres sont importants. La première impression vient des chiffres et c'est à partir des chiffres que l'on commence à examiner les choses.

M. Thomas : Cette question met en lumière les faiblesses du processus parlementaire, notamment l'examen des budgets des dépenses et du processus d'approvisionnement, particulièrement à la Chambre des communes. Il y a un certain nombre d'années, le Secrétariat du Conseil du Trésor m'a demandé d'interroger des députés de la Chambre des communes pour leur demander ce qu'ils feraient pour améliorer le processus d'approvisionnement. J'ai lu un bon nombre de comptes rendus de comités pour connaître dans quelle mesure les documents disponibles étaient utilisés. Ils étaient très peu utilisés. J'ai intitulé mon rapport : « Pourquoi les députés sont-ils plus intéressés à revendiquer qu'à utiliser des indicateurs ». L'orientation partisane qui prévaut à la Chambre ne s'envole pas lorsque les députés siègent aux comités. Les députés ne s'intéressent pas vraiment à la signification des chiffres. Ils peuvent être intimidés par les chiffres de nombreuses manières.

Il y a de la place pour un comité distinct — et je recommanderais un comité conjoint — qui étudierait les dépenses du gouvernement du Canada et comporterait une capacité importante. Lorsque le Conseil du Trésor ou le ministère des Finances viennent, ils devraient répondre à des questions importantes. J'ai récemment examiné les processus d'élaboration des budgets des dépenses en Australie, et les comités du Sénat australien, avec l'aide de leur personnel, questionnent les ministres et les fonctionnaires sérieusement. Les témoins disent comment ils utilisent les fonds publics. C'est une pratique saine. Cela amène les autres à être plus attentifs. C'est ce qu'il nous faut. C'est pourquoi le Parlement est important en bout de ligne. Si le Parlement est faible dans ce domaine, qui est la base fondamentale de l'imputabilité; c'est ainsi que l'on récolte de l'argent et que l'on dépense l'argent. C'est ainsi que commence le processus et c'est ce qui devrait être examiné. Le système s'est affaibli avec le temps et maintenant, c'est une vraie farce. Il ne fait rien de très bon.

Le sénateur Segal : M. Good a parlé des lettres de confirmation pour les adjoints. Une des choses auxquelles nous devons faire face, c'est ce que j'appelle le sous-ministre en visite. Il

36 months maximum. That used to be okay when you had a corps of ADMs who were there for long periods, actually knew their knitting and had come up through the department.

In many parts of government these days — it pains me to say — when someone is referred to as a “lifer,” that is seen as a debilitating comment as opposed to praise for someone who has worked his way up through the system.

We can all recall around this table when you did not become the deputy minister of Natural Resources or Health or Community Services unless you had worked your way up through field officers and middle management and had some specific expertise. Then the notion of the new public management, that managerial skills are transferable and applicable, was put into place.

One issue is the rotation of deputies. In the approach to the appointment of deputies, would you like to see a longer term, the notion that a deputy is appointed not for two or three years, but for five or six, unless there is a reason why not, so that you have some stability at the top?

A subject that is not generally discussed in the public domain is delegation letters. That is when the Privy Council Office generates a letter to a minister, signed by the Prime Minister — and it happens under governments of all affiliations — indicating the precise scope of his or her responsibility. Often, for reasons that are germane to politics or partisan balance or national interest in some way, a minister of state is given a responsibility within a department — the minister of state for senior citizens or whatever — and then a separate delegation letter is written to that minister. As soon as you have two or three ministers feeding out of the same core, statutory obligation, you begin to get some accountability problems that are almost being generated generically by the system.

There is a practice that is normative now and statutory in the private sector; that is, if you are running a public corporation, publicly traded on the TSX or any stock exchange, you have to produce a detailed quarterly report. There is a precise, statutory pro forma as to what has to be in that quarterly report in terms of fiscal performance, money in and money out, material changes in staff; you have to have a management discussion. In regard to the gun registry, this would have allowed the Department of Justice to be brutally frank about the difficulties it was encountering ahead of the money spent, because they would have had a statutory basis to do so. Would that be helpful relative to accountability and transparency?

My final area of inquiry relates to Professor Thomas's last comments in response to Senator Downe's questions. Is it fair, in your judgment, to conclude that when the Parliament of Canada, including all the political parties, gave up its rights in the early 1970s to control estimates and accepted the premise that if a committee had not reported estimates by a certain date they would be deemed to be reported to the House, that created the conditions whereby the media and others decided they had to wade in because there was no effective, de facto control, based on

est en poste pour 18, peut-être 36 mois ou plus. Cette pratique était acceptable à l'époque où il y avait beaucoup de sous-ministres adjoints qui étaient en poste longtemps, qui connaissaient leurs dossiers et qui connaissaient bien le ministère.

Aujourd'hui, dans bien des secteurs du gouvernement — c'est difficile pour moi de dire cela — lorsqu'on dit de quelqu'un qu'il est un « condamné à perpétuité », c'est vu comme une insulte, plutôt qu'un compliment, lorsque l'on parle de quelqu'un qui s'est hissé au sommet à partir de la base du système.

Nous nous souvenons tous de l'époque où le sous-ministre des Ressources naturelles, ou du ministère de la Santé ou des Services communautaires devait émaner de la base; il provenait des agents sur le terrain et de la gestion intermédiaire et il avait une certaine expérience. Puis, la nouvelle gestion publique a été mise en place, une notion selon laquelle il est possible de transférer et d'appliquer les compétences en matière de gestion.

La rotation des adjoints est un des problèmes. Les adjoints devraient être nommés pour une longue période; un adjoint est nommé pour deux ou trois ans au lieu de cinq ou six ans, sauf s'il y a une raison.

Un sujet qui, en général, ne fait pas l'objet de discussions dans le secteur public, c'est les lettres de référence. Lorsque le Bureau du Conseil privé rédigeait une lettre à un ministre, signée par le premier ministre — et cela se produit avec les gouvernements de tous les partis — cela précise la portée de ses responsabilités. Bien souvent, pour des raisons politiques ou d'équilibre, de partisanerie, ou pour les intérêts nationaux, un ministre d'État se voit confier une responsabilité au sein d'un ministère — le ministre d'État pour les aînés, par exemple — et une lettre de référence est rédigée pour ce ministre. Dès qu'il y a deux ou trois ministres qui s'alimentent à la même source, une obligation en vertu de la loi, c'est là que l'on commence à avoir des problèmes d'imputabilité qui émanent du système.

Il existe actuellement une pratique normale et obligatoire dans le secteur privé; si vous êtes à la tête d'une corporation publique, une société cotée en bourse sur la TSX ou sur d'autres bourses, il faut produire un rapport semestriel détaillé. Ce rapport doit répondre à des normes précises et obligatoires au sujet du rendement financier, de l'argent dépensé et de l'argent reçu, des modifications de personnel; il faut avoir une discussion avec les gestionnaires. En ce qui a trait au registre des armes à feu, cette pratique aurait permis au ministère de la Justice d'être très franc quant aux difficultés rencontrées avec l'argent dépensé, car ils auraient été obligés de le faire en vertu de la loi. Cela aurait-il permis d'être imputable et transparent?

Le dernier sujet dont je veux parler porte sur les derniers commentaires de M. Thomas en réponse aux questions du sénateur Downe. Il est juste, selon vous, de conclure que lorsque le Parlement du Canada, qui comprenait tous les partis politiques, a abandonné au début des années 1970 son droit à contrôler les budgets des dépenses et a accepté le fait que si un comité n'avait pas fait un rapport sur le budget des dépenses avant une certaine date, on estimait que le budget était déposé à la Chambre, cela a créé des conditions qui permettaient aux médias

the principles of Runnymede and Magna Carta, over the fundamentals of public expenditure? That was apparent to anyone who looked at it carefully. I say this in defence of public servants and the media, who I do not think have been particularly malicious here, quite the contrary. Politicians made a decision — all the parties did, not only one — to back away from that; it was too complex, the Blue Book was too big. There were a million reasons not to do it. The end result was where we are now. I would ask our guests to reflect on those questions.

The Chairman: Those are four gigantic questions. Please take each question at a time and Professor Good can comment on it and Professor Thomas, and then we will go to questions two, three and four.

Mr. Good: We will be economical in our answers, but not necessarily with the truth.

On the question of deputy ministers, the low point, when the average length in a position was down to about 18 months, was some 25 years ago or more. Since that time, we have seen an increase to, I believe, two or three years. I agree with Senator Segal. I do not know what the number is, but it should be more than two or three.

Coupled with that is a clear recognition that the deputy's responsibility is twofold: first, for policy advice and, second, to bolster the management side as well. It is not just about policy advice; it is about management. That requires understanding the nature of the business of the department, not just the policy changes that are happening there. If you stress the management side and set out requirements that way, people will then have to stay longer in order to do the job effectively, particularly if you are assessing how well they manage.

Mr. Thomas: I am not sure there is a magic span of years that is just right. It is a bit like a baby's porridge; not too hot, not too cold, but just right.

Jurisdictions that have hired deputy ministers on contract are using four or five years to correspond with the electoral cycle. The implication is that an incoming government has the choice of replacing all or some of the deputy ministers.

If you address deputy ministerial accountability, you will get into the problem of intermingling policy and administrative roles between the minister and the deputy minister. In some ways it also implies that there has been a contractual relationship created that is not based on trust. It is creating a more legal undertaking.

One problem is that ministers tend to change at the same time. There will be musical chairs in the department, and everyone comes in with a new idea about how the department should be organized or what the policy priorities should be. That creates additional turbulence, and we need some continuity.

et à d'autres intervenants de décider ce qu'ils avaient à faire, car il n'y avait pas de contrôle efficace fondé sur les principes de Runnymede et de Magna Carta, sur les règles fondamentales des dépenses publiques. C'était évident pour quiconque se penchait sur la question. Je dis cela pour me porter à la défense des fonctionnaires et des médias, qui ne pensaient pas mal faire, au contraire. Les politiciens ont pris la décision — tous les partis l'ont fait, pas seulement un — de se retirer de ça; c'était trop complexe, le Livre bleu était trop gros. Il y avait un million de raisons de ne pas le faire. Nous voyons aujourd'hui les conséquences de cette décision. Je demanderais à nos invités de réfléchir à ces questions.

Le président : Il y a quatre grandes questions. Posez une question à la fois, et M. Good pourra y répondre, suivi de M. Thomas, puis nous passerons à la question deux, trois et quatre.

M. Good : Nous serons brefs dans nos réponses, mais pas nécessairement avec la vérité.

Pour ce qui est de la question des sous-ministres, la durée moyenne d'une nomination était d'environ 18 mois, à son plus bas, il y a environ 25 ans ou plus. Depuis ce temps, les nominations durent plus longtemps, je crois qu'elles durent deux ou trois ans. Je suis d'accord avec le sénateur Segal. Je ne sais pas quel est le chiffre, mais cela devrait être plus de deux ou trois ans.

Il faut reconnaître également que la responsabilité d'un adjoint est double : il doit être conseiller politique et s'occuper de la gestion. Il ne s'agit pas uniquement de conseils politiques; il s'agit aussi de gestion. Il faut comprendre la nature des activités du ministère, pas uniquement les changements politiques qui s'y produisent. Si l'on accorde de l'importance à l'aspect de la gestion et si l'on établit les exigences en fonction, il faudra que les adjoints restent en poste plus longtemps afin de faire leur travail d'une manière efficace, particulièrement s'il s'agit d'évaluer le mode de gestion.

M. Thomas : Je ne sais pas s'il faut un certain nombre d'années pour réussir. C'est un peu comme le grua pour bébé : pas trop chaud, pas trop froid, juste au milieu.

Les ministères qui embauchent des sous-ministres les embauchent pour quatre ou cinq ans, afin de correspondre avec le cycle électoral. Tout nouveau gouvernement peut remplacer la totalité ou une partie de ses sous-ministres.

Pour ce qui est de la question de l'imputabilité des sous-ministres, il faut tenir compte du problème de la politique et de l'administration et de leur rôle entre le ministre et le sous-ministre. D'une certaine manière, cela signifie qu'il y a une relation contractuelle qui n'est pas fondée sur la confiance. Elle est davantage fondée sur des considérations juridiques.

Le problème, c'est que les ministres ont tendance à changer en même temps. Il y a un jeu de chaises musicales dans le ministère, et tout le monde arrive avec de nouvelles idées sur la façon d'organiser le ministère ou sur les priorités à établir. Cela crée des remous, alors que nous avons besoin d'une certaine continuité.

I think we have benefited from a professional, impartial and neutral public service that has assisted governments as they have arrived in office. That has been valuable to incoming governments.

Senator Downe: Do you have any concern that there is a difference between departments, such as between line departments and central agencies? In effect, not all departments are equal. The responsibility of someone in a department for five or six years is greater than that of a colleague at the same level but in a department that is easier on a range of aspects: size, budget, responsibility, political scrutiny and so on. Should there be more than one level for deputy ministers?

Mr. Good: That is a very good question. What I have learned about government is how diverse it is. When we treat government departments the same, we make fundamental mistakes.

The stretch and reach of governments into all parts of society requires that the challenges that are there — mentioning nothing about the politics — are fundamentally changing and diverse. Therefore, diversity becomes important.

That is why I do not like rules. It may be that in certain instances one could argue that because it is an easier department, there may be various reasons why one would want to do that.

You also want to ensure you get a good fit between the deputy minister and the department. We know the Department of Finance is a policy department. We know that Public Works and Government Services is a management department. That is not to say that deputy ministers of Finance do not know something about management; they have to. That is not to say that Public Works and Government Services do not know something about policy.

We need to look at that in the context of the length of time of those appointments. You could have shorter appointments. In that case, the learning curve may be less.

The Chairman: The next question is about delegation letters. Do you both have comments on that?

Mr. Good: The terminology we normally use is mandate letters. They are written by the Prime Minister to new ministers and ministers of state.

I take a classic view of that. Normally, the mandate letter should ensure that accountability rests with the minister. The secretary of state, who is not a privy councillor or a member of cabinet, is there to serve under the minister in respect of that.

The dilemma occurs when you begin to combine the minister of state with a privy councillor and a member of cabinet with delegated responsibilities. In those instances, I think it is important to apply the fundamental rule. If that minister of state is indeed a minister in charge, he or she must have the statutory responsibilities, the delegation, and assume the accountability that goes with it. We cannot have a halfway house. It simply will not work in our parliamentary form of government.

Je pense qu'il nous a été utile d'avoir une fonction publique professionnelle et impartiale en mesure d'aider les gouvernements au moment de leur arrivée en fonction. Elle s'est avérée d'une aide précieuse pour les nouveaux gouvernements.

Le sénateur Downe : Trouvez-vous qu'il y a une différence entre les ministères, comme les ministères responsables et les organismes centraux? De fait, tous les ministères ne sont pas égaux. Celui qui travaille dans un ministère depuis cinq ou six ans a plus de responsabilités que son collègue, au même niveau, en poste dans un ministère moins complexe sur le plan de la taille, du budget, des responsabilités, de l'examen politique, et le reste. Devrait-il y avoir plusieurs niveaux pour les sous-ministres?

M. Good : C'est une très bonne question. J'ai appris que l'administration fédérale est très diversifiée. On commet une grave erreur en traitant tous les ministères sur le même pied.

Les gouvernements fournissent des services à toutes les sphères de la société, si bien que les défis auxquels ils sont confrontés — sans parler des considérations politiques — sont nécessairement variés et variables. La diversité devient donc importante.

C'est la raison pour laquelle je n'aime pas les règles. Dans certains cas, on pourrait dire que, dans un ministère moins complexe, la tâche est plus facile.

On veut aussi qu'il y ait compatibilité entre le sous-ministre et le ministère. Nous savons que le ministère des Finances établit des politiques et que le ministère des Travaux publics et des Services gouvernementaux gère des programmes. Cela ne veut pas dire que les sous-ministres des Finances ne connaissent rien à la gestion, parce qu'ils doivent s'y connaître là-dedans, ou que ceux de Travaux publics et Services gouvernementaux ne connaissent rien aux politiques.

Il faut tenir compte de la durée des nominations. Dans le cas de celles de plus courte durée, la courbe d'apprentissage peut être moins longue.

Le président : On vous a aussi posé une question sur les lettres de délégation, avez-vous l'un et l'autre des commentaires à faire là-dessus?

M. Good : On parle normalement de lettres de mandat. Ce sont les lettres envoyées par le premier ministre aux nouveaux ministres et ministres d'État.

Mon point de vue est conforme à la règle à ce sujet. Normalement, la lettre de mandat doit indiquer que la responsabilité incombe au ministre. Le secrétaire d'État, qui n'est pas membre du Conseil privé ni du Cabinet, est au service du ministre à cet égard.

Le problème survient quand un ministre d'État est aussi membre du Conseil privé et membre du Cabinet avec des responsabilités déléguées. Dans ce cas, il est important d'appliquer une règle fondamentale. Si un ministre d'État est aussi ministre responsable, il doit remplir les responsabilités prévues par la loi et en rendre compte. Il ne peut y avoir de moyen terme. Ce n'est tout simplement pas possible dans notre régime parlementaire.

Mr. Thomas: First, I like the idea of mandate letters. It reinforces the principle of collective decision making through cabinet and the leadership of the Prime Minister in terms of setting the agenda within the government.

I do not subscribe to the fear, often expressed publicly, that too much power is concentrated in the hands of the Prime Minister. In a difficult country to govern such as Canada, the Prime Minister needs significant power. It is different from Britain or Australia. The requirements for maintaining a unified government are tricky in this country. I like the idea, but it means that ministers have less freedom within their own departments to do things because they are serving a collective agenda of government.

An annual event in Ottawa is the appraisal of deputy ministers conducted by the Committee on Senior Officials. More frequently, deputy ministers are given direction regarding how their departmental efforts will support the corporate agenda of government as a whole.

To some extent, deputy ministers do not owe exclusive loyalty to their minister or department. Part of the appraisal process looks at how they have contributed to the collective purposes of government.

Senator Mitchell: I would like to dig deeper into your point about the power of the Prime Minister, ministerial power and so on. My concern in much of this debate is that we erode political power out of a sense of things going wrong, and in doing that, we begin to erode democracy.

In the discussion today, which I have found extremely valuable, we have focused on certain forms of accountability, such as giving proper information, et cetera.'

Could you put this in the context of political/electoral accountability? It is significant when you begin to assess the power of a prime minister, which you alluded to.

Mr. Thomas: In a week I will be presenting a paper for the institution that Senator Segal used to be the president of, the Institute for Research on Public Policy. The closing section of it deals with why TQP, total quality politics, is more important than TQM, total quality management. New public management folks invented infallible principles expressed in a list of pros and cons. I am saying: Here are the 10 principles of total quality politics.

There was a strong anti-politics message in new public management; that you had to remove accountability and management from the swamp of politics. I think that is absolutely wrong, and we should not mistake managerial responses for what are inherently political problems.

If government is in disrepute and people do not trust or have confidence in it, it relates more to the shortcomings of politicians and the political process than to poor management. They can be voted out.

You do not want to short-circuit accountability through Parliament by trying to find managerial alternatives. Avoid the disease that I call hardening of the auditors. Auditors are

M. Thomas : D'abord, j'aime bien l'idée des lettres de mandat. Elles confirment que le programme du gouvernement est le résultat d'une décision prise en collégialité par le Cabinet sous la gouverne du premier ministre.

Je ne crains pas, contrairement à ce qu'on a souvent dit publiquement, que le premier ministre ait trop de pouvoir. Dans un pays difficile à gouverner comme le Canada, le premier ministre a besoin de détenir d'importants pouvoirs. C'est différent en Grande-Bretagne ou en Australie. L'unité du gouvernement est difficile à maintenir dans notre pays. J'aime bien l'idée, mais cela veut dire que les ministres jouissent d'une moins grande latitude au sein de leur ministère parce qu'ils respectent le programme commun du gouvernement.

Chaque année, les sous-ministres sont évalués par le Comité des hauts fonctionnaires. Ils reçoivent plus fréquemment des directives sur la façon dont leur travail au sein du ministère va contribuer à la réalisation du programme général du gouvernement.

Dans une certaine mesure, les sous-ministres n'ont pas à faire preuve d'une loyauté indéfectible à l'égard de leur ministre ou de leur ministère. Ils sont évalués en partie en fonction de leur contribution aux objectifs communs du gouvernement.

Le sénateur Mitchell : J'aimerais avoir des précisions sur ce que vous avez dit à propos du pouvoir du premier ministre et des ministres. Ce débat me fait craindre que nous affaiblissions le pouvoir politique sous prétexte que les choses vont mal et qu'en faisant cela, nous fragilisons la démocratie.

Dans notre discussion d'aujourd'hui, que je trouve extrêmement utile, nous avons insisté sur certains modes de reddition des comptes, comme fournir de bonnes informations.

Pouvez-vous faire le lien avec la responsabilité politique ou électorale? C'est important quand on commence, comme vous l'avez fait, à évaluer le pouvoir d'un premier ministre.

M. Thomas : La semaine prochaine, je vais présenter un document pour l'Institut de recherche en politiques publiques, dont le sénateur Segal a déjà été président. La dernière partie du document explique pourquoi la politique de qualité totale est plus importante que la gestion de qualité totale. Les nouveaux gestionnaires publics ont énoncé des principes infaillibles, avec la liste de leurs avantages et de leurs inconvénients. D'après moi, il y a dix principes que doit appliquer la politique de qualité totale.

Dans un message antipolitique clair, la nouvelle gestion publique veut éloigner la responsabilité et la gestion du terrain marécageux de la politique. Je crois que c'est une grave erreur, et qu'il ne faut pas confondre les réponses de gestion avec les problèmes politiques inhérents.

Si le gouvernement est critiqué et a perdu la confiance de la population, c'est lié davantage aux faiblesses des politiciens et au processus politique qu'à une piètre gestion. Le gouvernement peut ne pas être réélu.

On ne veut pas court-circuiter la responsabilité du gouvernement en essayant de trouver des solutions de gestion. Évitions ce que j'appelle le durcissement de la part des

accountants and management discipline-type people, but they do not have answers to the difficult questions about what value is in public programs. That is not an accounting equation.

The Chairman: Since the House of Commons has given up its right to examine these issues, do they have a right to complain now?

Mr. Thomas: I was part of this institution as a parliamentary intern in 1971-72. I worked for a fine gentleman, Gordon Fairweather, and I got to know Robert Stanfield well. There were people in Mr. Stanfield's caucus who believed he surrendered a tremendous lever in the hands of opposition parties; namely, control over the time of the House of Commons.

Senator Segal is right; it had a broader impact in terms of changing the culture of the institution. It is a form of surrender; we give up, it is too difficult. Let us have more auditors general and officers of Parliament to do the work that parliamentarians used to do. It is a surrender philosophy, and I think it is wrong.

We need supplementary agencies and staff to help Parliament do its job. In the end, however, politicians must step up to the plate and do the jobs themselves.

I would like to see an ability to withhold supply at certain junctures in the fiscal year so we do not have eleventh-hour crises. We can have a hybrid model that will require the government to pay more attention and be more responsive. Then they can take the credit or the blame.

It is fine if they override Parliament. They will win in the end, but let us make them hesitate and be more careful and thoughtful about how they use public money.

Senator Ringuette: It has been interesting. Thank you very much. Of all the meetings we have had on this issue, you have brought forth the most realism, simplicity and practicality to the issue as far as I am concerned.

You have put forth in both your presentations key words: information and the art of accountability, trust, policy and program design, and administration. In the practical world of government, policy is designed by politicians, or at least the guidelines — maybe not the dots on the road, but the road. The greater policy is designed there. Then you need the civil servants to look at the policy and come up with program designs, estimates in regard to costs, impact, and the administration of those programs. I think it was Mr. Good who said that there should not be a clear distinction in regard to who is responsible for the policy and who is responsible for program design and administration. I would like you to further comment on that concept.

Mr. Good: It is a good question. It is one that has always perplexed practitioners and theoreticians. It is constantly talked about.

vérificateurs. Les vérificateurs sont des comptables et des gestionnaires, mais ils ne peuvent répondre à des questions délicates sur la valeur des programmes publics. Ce n'est pas une opération comptable.

Le président : Étant donné que la Chambre des communes a renoncé à son droit d'examiner ces questions, est-il légitime de se plaindre maintenant?

M. Thomas : J'ai été stagiaire parlementaire en 1971-1972. J'ai travaillé avec un homme charmant, Gordon Fairweather, et j'ai pu faire la connaissance de Robert Stanfield. Des membres du caucus de M. Stanfield croyaient qu'il avait cédé aux partis d'opposition une arme formidable, le contrôle sur le temps de la Chambre des communes.

Le sénateur Segal a raison, parce que cela a eu pour effet de changer la culture de l'institution. C'est une forme de capitulation; nous renonçons parce que c'est trop difficile. Nous demandons à plus de vérificateurs généraux et de hauts fonctionnaires du Parlement de faire le travail que les parlementaires faisaient auparavant. C'est une philosophie de la capitulation, et je pense qu'on fait fausse route.

Il faut plus d'organismes et d'employés pour aider le Parlement à faire son travail. En bout de ligne, cependant, c'est aux politiciens à prendre leurs responsabilités et à agir.

J'aimerais qu'on ait la possibilité de retenir des crédits à certains moments au cours de l'exercice, pour qu'il n'y ait pas de crise de dernière minute. On peut concevoir un modèle hybride qui exigerait que le gouvernement soit plus attentif et plus responsable. Ce sera ensuite à lui à s'en attribuer le mérite ou à en assumer le blâme.

Ils peuvent bien ne pas tenir compte du Parlement. Ils vont finir par gagner, mais faisons-les hésiter et réfléchir davantage sur la façon d'utiliser les fonds publics.

Le sénateur Ringuette : C'est intéressant. Merci beaucoup. Parmi tous les témoins que nous avons entendus dans le cadre de cette étude, je trouve que vous êtes ceux qui examinez la question avec le plus de réalisme, de simplicité et de pragmatisme.

Vous avez employé des termes clés dans vos deux mémoires : information et sens des responsabilités, confiance, élaboration des politiques et des programmes et administration. Concrètement, dans le milieu gouvernemental, ce sont les politiciens qui élaborent les politiques, ou du moins les lignes directrices — peut-être pas dans les détails, mais ils donnent les grandes orientations. Ce sont eux qui conçoivent les politiques d'ensemble. Ensuite, les fonctionnaires les étudient pour proposer des programmes, en prévoir les budgets, les résultats et l'application. Je pense que c'est M. Good qui a dit qu'il ne devrait pas y avoir une distinction marquée entre qui est responsable de la politique et qui est responsable de l'élaboration et de l'application des programmes. J'aimerais avoir des précisions là-dessus.

M. Good : C'est une question pertinente. C'est un sujet qui revient souvent et qui a toujours dérouté les praticiens et les théoriciens.

The job of the deputy minister is to speak truth to power, to speak with authority and provide ministers with policy options and policy advice. It is not the only policy advice they will receive, but they need to shape and provide that agenda. Therefore, deputy ministers will play on the policy agenda. They are expected to do that.

Having had the discussion, the debate, with the minister, within cabinet, and a decision having been taken by government that this is the policy we want, this is the way we want to go with the program, it is up to the deputy, having been fearless in his policy advice, to be loyal in his implementation, take it up and begin to do that.

The fundamental question, particularly acute in Canadian society, is that ministers like to get involved in matters of administration, largely because they touch people. In a country as vast and broad as ours, the touching of people by the federal government and by federal ministers is extraordinarily important. Linking the country together, dealing with regional differences, an entire set of arrangements, they want to be close to people; they want to make sure they are effective and efficient.

Where does the policy end and where does the administration begin? When one looks at the service units, how many offices there will be is an administrative decision, but it also has political and policy ramifications. One expects there may be a tension there. There will be a need for discussion. What is required then is a frank and open exchange about the nature of the additional costs that might be associated with doing it that way or this way to ensure aspects are brought to bear.

Generally, you are right: Ministers will focus on the policy and the political direction, and clearly, public servants' task is to implement the agenda of the day. That is what the textbooks say. The reality is there is interplay back and forth. That is why the accountabilities and the responsibilities in how it is set up become extremely important; but there is a sharing. The minister has to hold the deputy accountable in the end.

Senator Ringuette: Thank you. Mr. Thomas, do you have some comments?

Mr. Thomas: I have a quick comment. Some of the terms that you said are central to these debates I have tried to wrestle with, particularly the shifting meanings. There is a paper available online on the PPX — the professional planning exchange website — where I try to look at what has happened to the meaning of control, trust, performance and accountability in the operations of the Government of Canada through the 1990s. There was rhetoric about empowering public servants, requiring them to be more effective managers or freeing them from all the bureaucratic red tape and procedures. By December of 2003, in the aftermath of HRDC, Radwanski, the gun registry and other issues, the financial officers of Canada, through the Association of Public Service Financial Administrators, argued that we had witnessed a breakdown in controls and we had to go

Le rôle du sous-ministre est de dire la vérité aux élus, de parler en connaissance de cause et de fournir aux ministres des options et des conseils sur les politiques. Ce ne sont pas les seuls conseils que les ministres vont recevoir, mais ils ont un programme à élaborer et à présenter. Par conséquent, les sous-ministres jouent un rôle dans l'établissement du programme. C'est ce qu'on attend d'eux.

Une fois que la question a été discutée avec le ministre, que le cabinet s'est réuni à ce sujet, et que le gouvernement a décidé de la politique à suivre, du genre de programme qu'il veut, c'est au sous-ministre, qui n'a pas eu peur d'offrir ses conseils, de s'occuper de sa mise en oeuvre en toute loyauté.

Il reste que, et c'est particulièrement important au Canada, les ministres aiment bien intervenir dans les questions d'ordre administratif, en grande partie pour être en contact avec les gens. Dans un pays aussi vaste que le nôtre, il est crucial que les ministres fédéraux entretiennent le contact avec les gens. Pour préserver l'unité du pays, tenir compte des différences régionales et de toute une série de dispositions, ils veulent se rapprocher des gens, s'assurer qu'ils sont utiles et compétents.

Où finit la politique et où commence l'administration? Les décisions concernant l'organisation des unités de service et le nombre de bureaux sont de nature administrative, mais elles ont aussi des répercussions sur le plan politique. On peut s'attendre à ce qu'il y ait des problèmes et à ce que des discussions soient nécessaires. Il est donc important de discuter franchement et ouvertement de la nature des coûts additionnels qui pourraient être associés à telle ou telle façon de faire pour que tous les aspects de la question aient été pris en considération.

En général, vous avez raison, les ministres s'occupent des orientations politiques et les fonctionnaires s'occupent de mettre en oeuvre le programme du moment. C'est ce que dit la théorie. Dans la réalité, il y a interaction entre les uns et les autres. C'est pourquoi il est extrêmement important de bien définir les responsabilités, mais elles sont partagées. En bout de ligne, le ministre doit demander à son sous-ministre de lui rendre des comptes.

Le sénateur Ringuette : Merci. Monsieur Thomas, voulez-vous réagir?

M. Thomas : J'aimerais brièvement revenir sur les termes clés qui, comme vous l'avez dit, sont au cœur de ces questions que j'ai examinées, et surtout sur leur sens qui évolue. J'ai produit un document, qu'on peut consulter sur le site Web du Forum sur le rendement et la planification, dans lequel j'examine comment le sens des mots contrôle, confiance, rendement et responsabilité dans le fonctionnement de l'appareil gouvernemental canadien a évolué au cours des années 1990. Il a été question de responsabiliser les fonctionnaires pour qu'ils soient plus efficaces ou qu'ils puissent échapper à la paperasserie et aux formalités administratives. En décembre 2003, au lendemain de la crise qui a secoué DRHC, de l'affaire Radwanski, du dossier du registre des armes à feu et d'autres problèmes, les agents financiers du Canada, par l'entremise de l'Association des gestionnaires

back towards tighter financial control on the front end, as opposed to insisting simply on results being reported as an outcome.

They may have exaggerated the extent to which managers were free to spend money recklessly or the internal audit function disappeared. Nonetheless, they argued that we had gone too far, too fast in delegating authority to people. We put too much trust in them and there was not enough verifying going on.

That is the motto of accountability. It is trust, but verified.

You mentioned control. Control took on rather negative connotations. It was about policing, monitoring and catching people doing things wrongly. However, to be in control of something means you can make positive things happen. There is an enabling aspect to being in control. If I am in control of my department and have the authority, the resources and a supportive environment, I can make positive things happen. Control should not be seen as entirely negative.

Finally, we now table in Parliament in the spring over 80 documents called performance plans; in the fall, performance reports. This is to help parliamentarians understand how money is being spent and the value they are getting for that money. There has been a careful study of the use of those documents in the estimates process: two instances where they were referred to over two years. Someone has to ask the question: What is the cost-effectiveness of producing all of that? Even if it is only online, someone has to gather the information, put it in an analytical format, and for many MPs they must make hard copies. Many MPs would not touch the computer to read it.

Much money goes into that. You have to ask yourself what you get back in accountability and improved performance. That is the last point I would make on this. Academics like me often assume that you can draw an arrow from enhanced accountability to improved performance. That is a hypothesis we need to test. Just because we have more accountability procedures operating, do we in fact get improved performance? That is as much an act of faith as it is a demonstrated relationship.

Senator Ringuette: You just went into my third question.

The Chairman: Before you ask your third, I think Professor Good wanted to say something about your second. Senator Downe had a supplementary on your second question.

Mr. Good: Thank you, Mr. Chairman. I want to take the opportunity to answer the question that Senator Segal raised, which links to this and which we did not address. It is the question of whether there should be quarterly reports from each of the departments. I wanted to say — and I regret he is not here right now — there are some 1,000 reports that go to Parliament each year. They are reports that are required by statute, by law. I

financiers de la fonction publique, ont affirmé que les mesures de contrôle se relâchaient et qu'il fallait resserrer les vérifications financières dès le début, au lieu de mettre l'accent seulement sur les résultats.

Ils ont peut-être exagéré en disant que les gestionnaires pouvaient dépenser à tort et à travers ou que la fonction de vérification interne avait disparu. Quoi qu'il en soit, ils ont fait valoir que nous étions allés trop loin, que nous leur avions trop rapidement délégué des pouvoirs. Nous leur avions fait trop confiance, sans vérifier suffisamment.

Le mot d'ordre en matière de la responsabilité, c'est de faire confiance, mais de superviser.

Vous avez parlé du contrôle. C'est un mot dont le sens a maintenant une connotation plutôt péjorative. On l'associe à la surveillance policière, au fait de pincer les gens en train de commettre des erreurs. Pourtant, contrôler une situation, l'avoir bien en main, ce peut être constructif. Maîtriser une situation peut faciliter les choses. Si je connais bien mon ministère et que j'ai le pouvoir voulu, des ressources et des conditions favorables, je peux faire bien des choses positives. Il ne faut pas seulement voir l'aspect négatif.

Enfin, plus de 80 plans de rendement sont déposés au Parlement au printemps, et à l'automne, ce sont des rapports sur le rendement. Ces documents aident les parlementaires à comprendre comment l'argent est dépensé et s'il est utilisé de façon optimale. On a examiné attentivement leur utilité dans le processus budgétaire, étant donné qu'on y a fait référence deux fois sur une période de plus de deux ans. Il faut se demander s'il est efficace sur le plan des coûts de produire tous ces documents. Même s'ils existent seulement sur support électronique, il faut réunir les informations et les analyser, et il faut les faire imprimer pour beaucoup de députés qui ne vont pas les consulter à l'ordinateur.

Cela coûte cher et il faut se demander si la reddition des comptes et le rendement en sont améliorés. Ce sera ma dernière observation là-dessus. Les universitaires comme moi présument qu'une meilleure reddition des comptes améliore le rendement. Cette hypothèse est à vérifier. Est-ce que le simple fait d'augmenter les mesures de reddition des comptes entraîne effectivement une amélioration du rendement? Cela peut autant être un acte de foi qu'un fait démontré.

Le sénateur Ringuette : Vous m'amenez à ma troisième question.

Le président : Avant que vous passiez à votre troisième question, je pense que M. Good voulait intervenir au sujet de votre deuxième question. Le sénateur Downe a également une question complémentaire à poser là-dessus.

M. Good : Merci, monsieur le président. Je veux profiter de l'occasion que m'offre le sénateur Segal pour faire le lien avec une question dont on ne parle pas assez, à savoir l'utilité des rapports trimestriels de tous les ministères. Je voulais dire — et je suis désolé qu'il ne soit pas ici maintenant — qu'il y a à peu près 1 000 rapports qui sont présentés au Parlement chaque année. Ces rapports sont exigés par la loi. Je voudrais demander au

would ask Senator Segal, if he wants, by my calculation, to have another 320 reports go to Parliament — 80 times 4 — then which of the current 1,000 would he like to not go to Parliament? That is a legitimate question. I am saying that more information is the answer here.

Senator Downe: My question is a follow-up to some comments you made in response to the last question. I am wondering what your views are of public servants in the current climate of accountability, reports, scrutiny and so on. If you want to be a careful public servant in this environment, the best thing is to basically do as little as possible. That gets to the heart of the issue of serving Canadians, which is the role of the government.

I raise this because on the news this evening we heard that the expenses of the former head of the Canadian Mint apparently were fine, according to an accounting firm. However, if you were the incoming president of the mint and wanted to avoid any controversy, then the solution would be to simply not travel. I read in the newspaper that the union of employees who work at the Canadian Mint was pleased with Mr. Dingwall because he increased the work. Apparently, under the previous management the number of workers decreased because of layoffs. He travelled the world and, as we know from the media, secured contracts in Thailand and other places. The number of workers, particularly in Winnipeg, was increasing. They were happy with Mr. Dingwall's work and disappointed to hear that he was leaving. It would seem to me that if you were coming to the mint, you would have to be careful. If 60 workers were laid off in Winnipeg, that would not affect you as much as if you were to travel the world trying to obtain contracts but were held up to this kind of scrutiny. My question is: Do we have too much caution in the system that is married to the accountability?

Mr. Good: If we want government to be error free, then we can create it. We create bureaucratic government. We follow all the rules because the rules have to be followed. We put in place so many rules, requirements, guidelines and procedures that government is unable to function, to do what it has to do to respond to Canadians in an accountable way. That is a fear. I learned the hard way that so many regimes or fundamental administrative reforms are put in place in a period of crisis. In any period of crisis, the key is to regain stability and credibility. Often, one finds there has been an overreaction. It is human to overreact, and governments and bureaucracies do it. I understand why overreaction has to happen. A few years thereafter, it is important to undo some of the overreaction that is no longer required, but in a manner that is explicit and clear to the Public Accounts Committee, to Parliament, to Senate committees and to ministers and deputies, so that the auditors can understand that the procedures have changed and that the highly restrictive regime, which was put in place for a set of political, bureaucratic and other reasons, is no longer required. We can begin to make those adjustments prudently. That is called a "readjustment." We need to examine the readjustment, keeping in mind that it has to be done in an explicit way.

sénateur Segal s'il veut qu'à ces 1 000 rapports s'en ajoutent 320 autres, selon mes calculs, c'est-à-dire 80 fois 4. C'est une question légitime. Je réponds, quant à moi, qu'il faut plus d'informations.

Le sénateur Downe : Ma question fait suite à ce que vous avez répondu à la dernière question qui vous a été posée. J'aimerais savoir ce que vous pensez des fonctionnaires, dans la situation actuelle de la reddition des comptes, des rapports et des examens. Dans ce contexte, un fonctionnaire prudent va vouloir en faire le moins possible. Cela nous ramène au rôle du gouvernement qui est de servir les Canadiens.

J'en parle parce qu'aux nouvelles ce soir, on nous a dit que les dépenses de l'ancien dirigeant de la Monnaie royale étaient apparemment légitimes, selon un cabinet d'experts-comptables. Cependant, je pense que, pour éviter toute controverse, le nouveau président de la Monnaie royale choisirait de ne pas voyager. J'ai lu dans le journal que le syndicat des employés de la Monnaie royale était satisfait de la gestion de M. Dingwall parce qu'il avait accru les activités. Apparemment, l'ancienne direction avait mis à pied un certain nombre de travailleurs. Il a parcouru le monde et, comme les médias nous l'ont dit, il a décroché des contrats en Thaïlande et ailleurs. Le nombre d'employés, particulièrement à Winnipeg, a augmenté. Les employés étaient satisfaits du travail de M. Dingwall et déçus d'entendre qu'il partait. Il me semble que le prochain dirigeant va vouloir faire preuve de prudence. Il serait moins dérangé par le licenciement de 60 travailleurs à Winnipeg que par le fait de faire scruter à la loupe ses déplacements dans le monde à la recherche de contrats. Je vous pose la question suivante : Avons-nous trop de mises en gardes dans le système lié à la reddition des comptes?

M. Good : Nous pouvons, si nous voulons, avoir un gouvernement sans bavure. Nous bureaucratisons le gouvernement. Nous suivons toutes les règles, parce que nous sommes obligés de le faire. Nous avons mis en place tellement de règlements, d'exigences, de lignes directrices et de procédures que le gouvernement n'arrive plus à fonctionner, à répondre aux attentes des Canadiens de manière responsable. C'est inquiétant. J'ai appris, à mes dépens, qu'un grand nombre d'initiatives, de réformes administratives fondamentales sont mises en œuvre en période de crise. Or, quand on traverse une crise, il est important de rétablir la stabilité, la crédibilité. On a souvent tendance à réagir de façon excessive, ce qui est tout à fait normal. Je comprends pourquoi les gouvernements et les bureaucraties agissent de la sorte. Or, il est nécessaire, après quelques années, d'éliminer certaines de ces mesures excessives au motif qu'elles ne sont plus requises. Il faut que cela se fasse de manière transparente, afin que le comité des comptes publics, le Parlement, les comités sénatoriaux, les ministres, les sous-ministres et les vérificateurs sachent que les procédures ont été modifiées et que le régime très restrictif qui avait été instauré pour des raisons d'ordre politique, administratif et autres n'a plus sa raison d'être. Ces changements, qu'on appelle « aménagements », doivent se faire progressivement. Il faut suivre la situation de près, afin que tout se fasse dans la transparence.

The reality is that good public servants used to make those adjustments implicitly in the past in order to make the system work. Under the tightness that has developed over the last number of years against the backdrop of the amplification of the media and other aspects, it is much more unlikely that public servants would make adjustments unless it were part of a plan and set out in a proper way. That needs to be done. Getting that balance among innovation, flexibility and accountability, service and responsibility is absolutely critical.

Mr. Thomas: Ministers and commentators on government have been insisting that we want creativity, innovation and risk taking. However, we want strength and accountability as well. Mr. Good said, we do not want mistakes to be made, but we cannot have it both ways. There will be mistakes. The system is complicated, and so embarrassing situations will occur and have to be explained and corrected.

I wrote a paper in which I suggested that telling public servants to take risks was akin to a sign at a bungee jump site that said, "If the bungee cord breaks, your next jump is free." Some public servants' careers have been severely damaged by doing what they have been told to do — take prudent, calculated risks.

Accountability does not trump all values, even in a democracy. We want efficiency, effectiveness, responsiveness and fairness. We can overdo a good thing by having too much accountability at the expense of having a government that is not as creative and effective as we would like it to be. In the aftermath of Gomery, there will be a huge outcry for restoring more accountability devices. We can read about the multiple forms of accountability in the paper, and I like to talk about the "multiple accountabilities disorder" — the mad disease, as I call it. We have endless kinds of accountability mechanisms. It is a blurred and confusing world for people working within it and for the public looking at it from the outside.

Senator Ringuette: I have always questioned the fact that government is no different from the private sector, in that it likes trendy, new administrative programs. We have embarked on many of these over time. It contributes to the phenomenon of sensationalism in the press. It is all about dollars.

We have gone into value-for-money auditing, which seems strange for a business — government — that is in the service industry, the human factor industry. A report was recently tabled that indicates that because of this greater flexibility in the bureaucracy and risk taking, on a yearly basis, 73 per cent of new public service employees are not hired through competition. This is a broad question, because value for money is about dollars, and this is a service industry that should focus on human resources, because people deliver services, not machines. Yet, we have people who cannot properly plan and manage their staff. Perhaps

Les fonctionnaires avaient l'habitude d'effectuer ces aménagements de manière tacite, dans le passé, afin d'assurer le bon fonctionnement du système. Comme ils font l'objet d'une surveillance plus étroite depuis quelques années, en raison de l'attention plus soutenue des médias, entre autres, il est peu probable qu'ils prennent l'initiative de le faire, aujourd'hui, à moins que cela ne fasse partie d'un plan bien défini. Or, il faut parvenir à rétablir un juste équilibre entre l'innovation, la flexibilité, l'imputabilité, la prestation de services et la responsabilité.

M. Thomas : Les ministres et les commentateurs politiques insistent pour dire qu'il faut mettre l'accent sur la créativité, l'innovation, la prise de risques. Il faut également mettre l'accent sur la rigueur et l'imputabilité. M. Good a dit qu'il fallait éviter les erreurs. Or, on ne peut pas gagner sur les deux tableaux. Des erreurs vont être commises. Vu la complexité du système, des situations embarrassantes vont se produire. Elles devront être expliquées et corrigées.

J'ai écrit, dans un de mes articles, que le fait de dire aux fonctionnaires de prendre des risques équivalait à dire à la personne qui fait un saut en bungee que le prochain saut va être gratuit si la corde se brise. Certains fonctionnaires ont vu leur carrière sérieusement compromise parce qu'ils ont suivi les ordres reçus — prenez des risques prudents, mais calculés.

L'imputabilité n'est pas la seule valeur qui compte, même dans une démocratie : il y a également l'efficacité, l'efficacé, la réceptivité, l'équité. On peut exagérer et accorder trop d'importance à l'imputabilité : le danger, c'est que l'on risque de se retrouver avec un gouvernement qui n'est pas aussi innovateur et efficace que nous le souhaiterions. On va réclamer, dans la foulée du rapport Gomery, la mise en place d'un plus grand nombre de mécanismes de responsabilité. J'en propose plusieurs dans mon document. Je qualifie ce phénomène de « troubles multiples de responsabilité » — ou de folle maladie. Il existe toute une gamme de mécanismes de responsabilité. Il s'agit d'un monde flou et confus et pour ceux qui évoluent dans celui-ci, et pour le public qui voit les choses de l'extérieur.

Le sénateur Ringuette : À mon avis, le gouvernement n'est pas différent du secteur privé : il aime mettre au point des programmes administratifs nouveaux, à la mode. Nous en avons adoptés beaucoup au fil des ans. Cela ne fait qu'ajouter au sensationnalisme médiatique. C'est l'argent qui compte.

On a procédé à des vérifications de l'optimisation des ressources, ce qui semble étrange pour une entreprise — le gouvernement — qui fait partie de l'industrie des services, de l'industrie du facteur humain. D'après un récent rapport, cette souplesse accrue que l'on observe au niveau de la bureaucratie et de la prise de risques fait que 73 p. 100 des fonctionnaires embauchés tous les ans sont recrutés par des moyens autres que les concours. Il s'agit là d'un point important, car l'optimisation des ressources est synonyme d'argent. L'industrie des services devrait mettre l'accent sur les ressources humaines, parce que ce

I have stretched the topic of accountability, but I find that it is part and parcel of the current situation.

Mr. Thomas: I have a sermon on the limits of value-for-money auditing, although the Auditor General has paid me on a few occasions to be an adviser. The accountants can contribute important information to debates about public money. However, there is a limit to their disciplinary expertise, just as there is for everything else. We should not subscribe to the reports of the Auditor General as truth in capital letters. They are merely the starting point of the debate about what was found and what that signifies in terms of what has gone wrong. The Auditor General will claim objectivity, but in reality, she has independence. Auditing and accounting are inherently subjective and value laden, although they have a veneer of being scientific. There is much judgment involved in what you measure, how you measure and how you interpret the results. We have to be careful not to “worship” the Auditor General. Some politicians in Ottawa want to add substantially to the budget of the Office of the Auditor General, as though the cure to the absence of a bottom line in government were to have a more powerful Auditor General. There are limits to that, quite frankly. Without the help of the Auditor General, Parliament’s efforts to scrutinize would be weaker. I am not denigrating the office, but it has to be kept in perspective and within limits.

Mr. Good: We should recognize that at the federal level in Canada compared to other countries around the world, we have the most independent, credible and, hence, the most influential Office of the Auditor General for a set of reasons: the nature and length of the appointment, the independence derived from it, the history and tradition, et cetera.

I share Mr. Thomas’s concerns that we should see the Auditor General as the agent of Parliament, operating within the democratic disciplines of that.

The second point, we must be careful of our terminology. When people think of audit, they think of dollars and cents, financial matters. The reality is that most performance so-called audits do not look at dollars and cents, but at management practices. They are no more than management studies; they are not true audits. I strongly recommend in my book that we use correct terminology. I am not winning on this. If we call the studies, “studies,” performance reviews, “performance reviews,” and call a financial audit, an “audit,” that would be fine. We could use the word “forensic audit,” which means we are really looking at the numbers. We are muddled and hide behind the audit rhetoric; we need to be concerned about that.

I would like to see a lot more reviews, a lot more analysis and independent evaluations by outsiders informing the discussion, not just those coming from a single agent.

sont les gens, non pas les machines, qui fournissent les services. Or, il y a certaines personnes qui n’arrivent pas à organiser et à gérer leurs effectifs. Je me suis peut-être écarté du sujet, étant donné qu’on parlait d’imputabilité, mais je trouve que cela fait partie du problème.

M. Thomas : La vérification de l’optimisation des ressources comporte des limites. Il est vrai que la vérificatrice générale m’a demandé, à l’occasion, d’agir comme conseiller. Les comptables peuvent en effet apporter une contribution importante aux débats entourant les deniers publics. Toutefois, il y a des limites à leur savoir-faire disciplinaire, comme il y a des limites à tout. Il ne faut pas prendre les rapports de la vérificatrice générale pour argent comptant. Ces rapports servent uniquement de point de départ aux discussions que suscitent les constatations, les irrégularités qui ont été relevées. La vérificatrice générale soutient qu’elle fait preuve d’objectivité. Elle agit, en fait, en toute indépendance. La vérification et la comptabilité sont des fonctions intrinsèquement subjectives chargées de valeurs, bien qu’elles comportent un volet scientifique. L’objet de la vérification, la méthode utilisée, l’interprétation des résultats font intervenir le jugement. Nous ne devons pas « vénérer » la vérificatrice générale. Certains politiciens à Ottawa veulent augmenter considérablement le budget de son bureau. On pense pouvoir pallier l’absence de résultats au gouvernement en donnant plus de pouvoirs à la vérificatrice générale. Franchement, il y a des limites à ce que l’on peut faire. Sans l’aide de la vérificatrice générale, le rôle de surveillance du Parlement serait grandement affaibli. Je ne dénigre pas le bureau. Je le ramène tout simplement à ses véritables dimensions, en tenant compte des limites qui existent.

M. Good : Le Bureau du vérificateur général du Canada est considéré comme étant le plus indépendant, crédible et influent au monde, et ce, pour plusieurs raisons : mentionnons la nature et la durée du mandat, l’indépendance dont il jouit, les antécédents, les traditions, ainsi de suite.

Je suis du même avis que M. Thomas : le vérificateur général doit être perçu comme un agent du Parlement, un agent qui opère à l’intérieur du régime démocratique.

Nous devons faire attention à la terminologie que nous utilisons. Les gens assimilent la vérification aux dollars, aux questions d’ordre financier. Or, la plupart des vérifications du rendement ont pour objet non pas l’utilisation des fonds, mais les pratiques de gestion. Il s’agit tout simplement d’études de gestion. Ce ne sont pas de véritables vérifications. Je recommande fortement, dans mon ouvrage, qu’on utilise la bonne terminologie. J’ai dû mal à faire passer mon message. Si on appelait les études, les examens de rendement, les vérifications financières par leur nom, il n’y aurait pas de problèmes. On pourrait utiliser le mot « vérification judiciaire », qui consiste à examiner des chiffres. On a tendance à se cacher derrière la rhétorique qui entoure la vérification. C’est un problème qu’il faut corriger.

J’aimerais qu’un plus grand nombre d’examens, d’analyses, d’évaluations indépendantes soient effectuées par des gens de l’extérieur, et non par un seul agent.

The Chairman: What do you mean by “outsiders?”

Mr. Good: I mean think tanks, groups, research institutes and the like. They could flow into the Parliamentary committees so that a multitude of policy questions and policy choices can be put on the table, with evaluations of the effectiveness and efficiency side and human resources.

Senator Ringuette: This is a follow-up comment on your statement about the media needing drama and to find someone to blame. Unfortunately, in the general public perspective, only the politicians are to blame. We never see the media being disciplined. I think we are missing a healthy part of what is happening in government and in the public service. The politician is always a target and the public servants seem to be the people who are worrying in the background, but we know that they are the ones who deliver and manage.

The Chairman: Professor Thomas dealt with that point in the paper that he circulated and the one that deals with resignations. He has also dealt with the issue of deputies and their sanctions.

Senator Ringuette: I have not received a copy.

The Chairman: On the meaning and practice of accountability in Canadian government.

Mr. Thomas: There was, as we traditionally understood it, ministerial responsibility and the related conventions around a neutral, professional, relatively anonymous public service. Ministers got sound policy advice and careful professional implementation of the programs and policies they adopted from the public service. In return, the minister took all the credit or the blame. We are getting more and more lapses nowadays, where ministers want to slough off responsibility and put public servants forward as scapegoats when things go wrong. It is not an epidemic; I do not want to exaggerate, but it is happening more. The public wants to be able to identify a single individual or institution that will answer for what went wrong and pay a price. That instinct is strongest when the problems or the mistakes are more egregious. I do not know where we are going with this. If public servants are held up to be publicly more accountable before parliamentary committees, how will they cope with that? It is breaking the bargain. We have not invented a new set of rules or the game.

I would recommend that we have rules for public servants from the Privy Council Office covering their behaviour before parliamentary committees, what the protocols are that should guide them in appearing as an official witness before Parliament. We do not have the same kind of rules for how parliamentarians will treat public servants, particularly on the House side. It is an unfair contest. There are no rules for the public servants, and depending on the issue of the day, they can be the main course in some kind of battle.

Senator Ringuette: There do not seem to be rules in regards to politicians appearing before committees.

Le président : Que voulez-vous dire par des « gens de l'extérieur »?

M. Good : Je fais allusion aux groupes de réflexion, aux instituts de recherche, ainsi de suite. Ils pourraient participer aux travaux des comités parlementaires et examiner une multitude de décisions, de choix politiques, en effectuant des évaluations sur l'efficacité et l'efficience, les ressources humaines.

Le sénateur Ringuette : Vous avez dit que les médias avaient besoin de dramatiser les choses, de trouver un responsable. Malheureusement, aux yeux du grand public, seuls les politiciens sont responsables. Les médias ne font jamais l'objet de sanctions disciplinaires. Nous ne savons pas vraiment tout ce qui se passe au sein du gouvernement, de la fonction publique. Ce sont toujours les politiciens qui sont ciblés. Les fonctionnaires, eux, restent à l'arrière plan, mais nous savons que ce sont eux qui fournissent et gèrent les services.

Le président : M. Thomas a abordé ce point dans le document qu'il a fait circuler et dans celui qui traite des démissions. Il a également abordé la question des sanctions imposées aux sous-ministres.

Le sénateur Ringuette : Je n'en ai pas reçu de copie.

Le président : C'est celui qui porte sur la reddition de comptes au gouvernement.

M. Thomas : La responsabilité ministérielle a toujours existé, tout comme les conventions connexes qui prônent une fonction publique neutre, professionnelle, relativement anonyme. Les ministres recevaient des conseils stratégiques judicieux, et les programmes et politiques qu'ils adoptaient étaient mis en œuvre par les fonctionnaires. En retour, ils s'attribuaient tout le mérite ou assumaient la responsabilité quand quelque chose ne tournait pas rond. Nous sommes en train de devenir de plus en plus laxistes. Les ministres veulent se décharger de leurs responsabilités et se servir des fonctionnaires comme boucs émissaires quand il y a des problèmes. Nous n'en sommes pas encore au stade épidémique, et je n'exagère pas, mais cette tendance est de plus en plus fréquente. Le public veut être en mesure d'identifier la personne ou l'institution qui va répondre des erreurs commises et en payer le prix. Ce désir est encore plus fort quand les problèmes ou les erreurs sont encore plus graves. Où tout cela va-t-il nous mener? Si les fonctionnaires doivent rendre davantage de comptes aux comités parlementaires, comment vont-ils réagir? Nous ne respectons pas l'entente qui a été conclue. Nous n'avons pas inventé de nouvelles règles du jeu.

Le Bureau du Conseil privé devrait adopter des règles à l'intention des fonctionnaires qui comparaissent devant les comités parlementaires, établir des protocoles qui serviront de guide aux fonctionnaires qui seront appelés à témoigner devant le Parlement. Les règles qui régissent la façon dont les parlementaires traitent les fonctionnaires, surtout du côté de la Chambre, ne sont pas les mêmes. C'est injuste. Il n'y a pas de règles qui s'appliquent aux fonctionnaires. Ils peuvent, selon la question du jour, être la principale cible des attaques.

Le sénateur Ringuette : Il ne semble pas y avoir de règles qui s'appliquent aux politiciens qui comparaissent devant les comités.

Mr. Thomas: That is the occupational hazard of the politician. The public servant had a cloak of ministerial responsibility. When you go into these partisan forums they will come after you as a public servant. You still have to uphold a vow of loyalty and confidentiality. You cannot share the secrets of what went on in the back rooms when the minister instructed you to do something that was against your best professional judgment.

Mr. Good: Just because we do not see the discipline that goes on does not mean it does not happen. It goes on in the private sector and we do not see it there either. We do not see it in the public sector. We cannot fashion it as a game of Clue — Colonel Mustard with a lead pipe in the dining room. These situations do not always lend themselves to that. A broad range of disciplinary actions can be taken: verbal reprimand, written reprimand, discharge. There is a discharge without pay, a movement of personnel that affects the pension, and the most important is the reputation. That is critical. All those are, in fact, severe penalties. There is a bit of a conundrum, in that what people do not see they do not appreciate. We have to respect the dignity of individuals and the importance of a politically neutral and somewhat anonymous public service in the same way some norms are respected in the private sector. How people are treated is important. I do not think we are a country that likes a lot of public executions. That is not our nature.

The Chairman: When you were answering one of the senators earlier you said that the minister should not accept the blame for what went before. What about a department where there have been some financial problems and the minister and the deputy minister are transferred to other departments? When the problem comes to light there is a new deputy and new minister. In the Canadian system, the minister and the deputy minister who have been reassigned cannot be called back to account for what went on. If the people are new, they certainly will be bright enough to be brought up to speed. I would like to hear your views on the current Canadian practice in terms of answerability and accountability.

Mr. Good: That is a very good question. Thank you for that. Of course, the accountability of the new minister is there because that new minister has the capacity in the present situation to take corrective action. The old minister and deputy have left. They no longer have that capacity.

The Chairman: You use the word “accountability?”

Mr. Good: Accountable in the sense of taking corrective action to fix the problem. The problem was not fixed, the new minister is alerted. There is a situation that happened under the previous minister and deputy, a serious problem to be fixed. The only person who can be accountable to fix the problem is the minister who is there today. However, I think we are seeing greater opportunities for deputies, and in some cases, ministers, to come before committees to explain and to elaborate upon situations. I recall in the HRDC case, the former deputy minister of HRDC, who happened to be the Clerk of the Privy Council, was called before the parliamentary committee to explain the situation even though that individual was not the current deputy minister.

M. Thomas : Cela fait partie des risques du métier. Le fonctionnaire peut se retrancher derrière le principe de la responsabilité ministérielle. Quand il assiste à des réunions partisans, c'est en tant que fonctionnaire qu'il le fait. Il doit faire preuve de loyauté, de confidentialité. Il ne peut dévoiler ce qui s'est passé derrière les portes closes si le ministre lui dit de faire quelque chose qui va à l'encontre de son jugement professionnel.

M. Good : Le fait qu'on ne voit pas les mesures disciplinaires qui sont appliquées ne signifie pas qu'il n'y en a pas. On ne voit pas ce qui se passe dans le secteur privé, ni dans le secteur public. On ne peut pas considérer cela comme un jeu. Ces situations ne se prêtent pas toujours à ce genre de chose. Il y a toute une gamme de mesures disciplinaires qui peuvent être prises : les réprimandes orales, écrites, le renvoi, la suspension sans salaire, ce qui a un impact sur la pension et, plus important encore, sur la réputation. Ces mesures sont toutes, en fait, des peines sévères. Fait étonnant, les gens doivent voir pour pouvoir croire. Or, nous devons respecter la dignité des personnes, l'importance d'avoir une fonction politique neutre sur le plan politique et quelque peu anonyme, tout comme nous devons respecter certaines règles dans le secteur privé. Il est important de traiter les gens correctement. Nous n'aimons pas les exécutions publiques. Cela ne fait pas partie de notre nature.

Le président : Vous avez dit, plus tôt, en réponse à une question posée par un sénateur, que le ministre ne devrait pas accepter la responsabilité des fautes qui ont été commises dans le passé. Qu'arrive-t-il lorsqu'un ministère éprouve des problèmes financiers et que son ministre et sous-ministre sont transférés ailleurs? Une fois que la chose devient publique, les nouveaux ministre et sous-ministre sont déjà en poste. Dans le régime canadien, les ministre et sous-ministre qui sont affectés ailleurs ne peuvent être rappelés pour expliquer ce qui s'est passé. Les personnes nouvellement nommées seront certainement mises au courant, très vite, de la situation. J'aimerais savoir ce que vous pensez des règles de responsabilité actuellement en vigueur.

M. Good : Vous posez une question intéressante. Bien entendu, le nouveau ministre a une certaine responsabilité, en ce sens qu'il doit prendre des mesures pour corriger la situation. Les anciens ministre et sous-ministre ne sont plus là. Ils n'ont plus le pouvoir de le faire.

Le président : Vous avez utilisé le mot « responsabilité ».

M. Good : Il doit prendre des mesures pour rectifier la situation. Le problème existe toujours, et le nouveau ministre est saisi du dossier. Des irrégularités sont survenues pendant que les anciens ministre et sous-ministre étaient en poste. Un problème grave doit être réglé. Le nouveau ministre est la seule personne qui est en mesure de le faire. Toutefois, il y a de plus en plus de sous-ministres, et dans certains cas, de ministres qui sont convoqués devant les comités dans le but de fournir des explications. Je songe au cas de DRHC. L'ancien sous-ministre de DRHC, qui était en fait le greffier du Conseil privé, a été convoqué devant le comité parlementaire alors qu'il n'était plus sous-ministre.

I think we can handle both those practices, but the important point is who we hold accountable to fix the problem today as distinct from who is accountable for causing the problem in the past.

The Chairman: I do not think that is a difficult question. It seems to me that the people who should be responsible for fixing the problem today are the current minister and deputy minister of the given department.

Mr. Good: I agree.

Mr. Thomas: We might be more flexible about the conventions around ministerial responsibility and whether ministers, either voluntarily or under compulsion, can talk about what went on in their portfolio at a previous time. They no longer have the authority, but they have facts that are relevant to understanding what went wrong. If this is more about trying to diagnose the problems and fix them, then they may have something to offer. On the basis of a parliamentary procedure of ancient origin, it is probably past time that we might be more flexible. One of the virtues of ministerial responsibility in cabinet/parliamentary government is that it is a flexible system and not as rule-bound as the American system.

The Chairman: That is what I would have thought too.

Mr. Thomas: Mr. Good made reference to the HRDC affair. During that, I always insisted that the last thing Minister Stewart should do was resign and have an inexperienced minister come in to try to fix the problems. The problems did not originate on her watch, but she inherited them. You would then have had an inexperienced minister trying to learn the file and what needed to be done. We sometimes exaggerate, except for the symbolic value of having someone to whom we can point, whom we have sacrificed in the interests of upholding the principle of accountability. I think that remedial accountability rather than punitive accountability is where we should be heading.

The Chairman: Professor Good, on page 5 of your suggestions for this committee on some fundamental changes that might be made without going the full step of the accountability officer, you say that deputy ministers should not expect their minister to accept responsibility for decisions that fall within the deputy's sphere of authority and responsibility. As you know, there are certain statutes in Canada that name the deputy minister as the person responsible.

From a legal point of view, how would you go about making the change so that deputy ministers would not expect their ministers to accept responsibility for those decisions? Is a new law or a regulation required? How can that be effected?

Mr. Good: I do not believe one needs to create a new law. I think one simply has to clearly understand and set it out in the mandate letter, in the proper protocols. I think the first amendment should be made to the document dealing with the

Les deux formules sont acceptables. L'important, c'est d'établir une distinction entre la personne qui doit régler le problème aujourd'hui, et la personne qui en est responsable.

Le président : Ce n'est pas compliqué. À mon avis, les personnes chargées de régler les problèmes, aujourd'hui, sont le ministre et le sous-ministres du ministère concerné.

M. Good : Je suis d'accord.

M. Thomson : Nous pouvons nous montrer plus souples à l'égard des conventions qui entourent la responsabilité ministérielle et la question de savoir si les ministres, soit de leur plein gré, soit par contrainte, peuvent parler de ce qui s'est passé dans leur portefeuille. Ils n'occupent plus le poste, mais ils possèdent des informations qui pourraient nous aider à comprendre ce qui s'est passé. Ils peuvent nous aider à cerner et corriger les problèmes. Il est peut-être temps de faire montre d'une plus grande flexibilité et d'abandonner une procédure parlementaire qui existe depuis longtemps. Le gouvernement de cabinet ou le gouvernement parlementaire a ceci de positif : c'est un système souple qui n'est pas aussi réglementé que le système américain.

Le président : C'est ce que je pense aussi.

M. Thomson : M. Good a parlé du cas de DRHC. J'ai toujours pensé que la dernière chose que le ministre Stewart devait faire, c'était de démissionner et de céder sa place à un ministre inexpérimenté qui aurait la responsabilité de régler les problèmes. Les problèmes n'ont pas été créés sous sa direction; elle en a toutefois hérités. Nous nous sommes retrouvés avec un ministre inexpérimenté qui a dû prendre connaissance du dossier et trouver des solutions. Nous avons parfois tendance à exagérer, sauf que nous attachons une valeur symbolique au fait d'avoir quelqu'un que nous pouvons blâmer, que nous pouvons sacrifier au nom du principe de responsabilité. À mon avis, nous devrions concentrer nos efforts sur la responsabilité réparatrice, et non sur la responsabilité punitive.

Le président : Monsieur Good, vous proposez, à la page 5 de votre mémoire, des changements fondamentaux. Toutefois, vous ne recommandez pas que soient créés des postes d'agents comptables. Vous dites que les sous-ministres ne devraient pas s'attendre à ce que les ministres acceptent la responsabilité des décisions qui relèvent du domaine de compétence du sous-ministre. Comme vous le savez, il y a certaines lois au Canada qui précisent que le sous-ministre est la personne responsable.

Comment pouvons-nous, sur le plan juridique, apporter des changements de manière à empêcher les sous-ministres de s'attendre à ce que les ministres acceptent la responsabilité des décisions qu'ils prennent? Devons-nous adopter une nouvelle loi, de nouveaux règlements? Comment devons-nous procéder?

M. Good : Il n'est pas nécessaire d'adopter une nouvelle loi. Il suffit tout simplement de l'indiquer clairement dans la lettre de mandat, dans les protocoles. La première chose qu'il faut faire, c'est de modifier les règles qui régissent la comparution des

appearance of deputy ministers before parliamentary committees. That needs to be clarified, and if one were to adopt this approach, that would be the communiqué or the protocol under which that would operate.

It is important that that protocol be clearly understood by parliamentarians, by ministers and by deputy ministers. Unless there is a complete understanding across all parties, this will not work. There has to be an acceptance across all parties that the range of direct accountability of the deputy to the committee would be under law. That would codify current practice, in part, and would also make it clear how it would operate, but we do not need to change the laws for that.

Mr. Thomas: We are talking about what I would call soft law. It is the guides to ministers and deputy ministers. It is about codes of ethics and values that have been adopted as a condition of employment in the public service. It is about the charter of the public service that this government has promised it will introduce in the future. It is those kinds of documents. If you begin to codify it too narrowly in law, you get into some tricky areas where it is ambiguous. The ambiguity reflects the reality.

Professor Good said that if we had protocols that described in general, admittedly somewhat vague, terms the relationships amongst ministers, public servants and parliamentarians, there would have to be understanding and acceptance of them. I would just add to that, to complete the trilogy, a willingness to play by those rules. To understand and to accept is one thing, but to decide in the heat of the moment that public servants are a useful device for scoring points against the government is bad form.

The Chairman: As you know, we have had a number of professors, former deputy ministers and others appear before this committee on this study. Both of you have suggested, as have a number of them, that there should be some way of strengthening parliamentary committees so that they can do their job. With respect to the estimates, you have suggested strengthening the analytical and research capacity in support of parliamentary committees. We have researchers from the Library of Parliament, who are wonderful resource people for this committee. What did you have in mind besides that?

Senator Downe: Just an additional comment — you referred to the Australian experience. I am not familiar with that, so perhaps you could elaborate on what resources they have and how they work.

Mr. Good: I will talk specifically about the estimates. We had the previous discussion about the actual approval of the estimates and the requirement there. If one looks at the history of estimates in legislative systems going back to the Magna Carta, which I think we need to do, one understands that legislatures have always passed estimates late in the year. They did that because they wanted the Crown to put forward all its money and spend that before they appropriated any money from the Commons.

sous-ministres devant les comités parlementaires. Ces règles doivent être clarifiées, que ce soit dans le communiqué ou dans le protocole qui s'applique dans ce cas-ci.

Il est important que les parlementaires, les ministres et les sous-ministres comprennent clairement ce protocole. S'il n'est pas bien saisi par tout le monde, cela ne fonctionnera pas. Il faut qu'il soit accepté par toutes les parties que la gamme de responsabilités directes du délégué au comité soit assujettie à la loi. Ce protocole pourrait codifier la pratique actuelle, en partie, et décrire clairement son fonctionnement, mais il n'est pas nécessaire de modifier les lois pour cela.

M. Thomas : Il s'agit de ce que j'appellerais une loi non impérative. Ce sont des directives aux ministres et sous-ministres. Il s'agit de codes d'éthique et de valeurs qui ont été adoptés comme des conditions à l'emploi dans la fonction publique. Il s'agit de la charte de la fonction publique que ce gouvernement a promis de promulguer un jour. C'est ce genre de documents. Si on commence à codifier les choses trop étroitement dans la loi, les choses peuvent devenir compliquées quand il y a ambiguïté. L'ambiguïté reflète la réalité.

Le professeur Good disait que si nous avions des protocoles qui décrivaient en termes généraux, certes un peu vague, des modalités des relations entre les ministres, les fonctionnaires et les parlementaires, ils seraient compris et acceptés. J'ajouterais seulement à cela, pour compléter la trilogie, la volonté de respecter les règles du jeu. Comprendre et accepter, c'est une chose, mais décider, dans le feu de l'action, que les fonctionnaires sont des mécanismes utiles pour marquer des points contre le gouvernement, c'est mauvais.

Le président : Comme vous le savez, nous avons entendu le témoignage de plusieurs professeurs, anciens sous-ministres et d'autres, qui sont venus parler de cette étude. Vous avez tous les deux laissé entendre, tout comme plusieurs d'entre eux, qu'il y a moyen de consolider les comités parlementaires pour qu'ils puissent s'acquitter de leurs fonctions. En ce qui concerne le budget des dépenses, vous avez suggéré de renforcer la capacité d'analyse et de recherche à l'appui des comités parlementaires. Nous avons des attachés de recherche de la Bibliothèque parlementaires, qui sont de merveilleuses personnes-ressources pour le comité. Qu'aviez-vous d'autre à l'esprit?

Le sénateur Downe : J'ai un autre petit commentaire à faire — vous avez fait allusion à l'expérience de l'Australie. Je ne connais pas très bien la situation là-bas, alors peut-être pourriez-vous expliquer leurs ressources et leur fonctionnement?

M. Good : Je vais parler surtout des budgets. Nous avons déjà parlé de l'approbation, en tant que telle, du budget des dépenses, et des besoins sur ce plan. Si on regarde l'histoire des budgets des dépenses dans les régimes législatifs en remontant jusqu'à la Grande Charte, et je pense que nous le devrions, on constate que les assemblées législatives ont toujours adopté des budgets vers la fin de l'année. C'est parce qu'elles voulaient que l'État annonce tout ce qu'il avait dans la caisse et le dépense avant d'affecter des

There has been a longstanding tradition in how this operates. That sounds like a prudent and understandable approach to take.

Our dilemma is that we are asking parliamentarians to pass something upon which they have no impact. From my experience in government, if you want to deal with budgets, focus on budgets, the moment you indicate that someone can change or adjust that budget, people will pay attention. After-the-fact reporting is very difficult to do.

I strongly support greater analysis, and I want to congratulate the Library of Parliament for the work they have done, but it is not enough. That is not a necessary and sufficient condition. More reports will not be enough. The reality is that the kinds of reports that do exist operate in a fundamental dynamic.

The reports that public servants prepare for ministers are not designed to embarrass them. The kinds of reports that parliamentary committees want to use are those that will embarrass ministers.

The Chairman: Or hold them to account.

Mr. Good: I agree. I am perhaps exaggerating a little.

There has been some discussion of whether it is possible under certain circumstances to allow parliamentary committees to define some action not as a confidence vote, but rather to allow some modest reallocation in specific areas of the budget. That would allow the committee to say that, for good policy reasons, or good objective reasons, we think that the money in this department and this operating budget might be better reflected in a particular area. You would have to put some strong limits on it, you would have to have strong reasons and you would have to put in place mechanisms to allow Parliament to override that should they wish to, but you could see that happening.

I am not suggesting that is a panacea. We had that, in part, in the last Parliament with a minority government, but we did see a much greater interest in the estimates on the part of parliamentarians. Some mischief was obviously created, but at the same time there was a much greater interest because people knew that in the current situation they could actually affect the estimates.

We need to think about how we can let parliamentarians affect the estimates in a more direct way.

Mr. Thomas: In the paper that you have mentioned a couple of times I argue that Parliament has a dual role. One is to support the existence of strong, responsive governments, engaging them to pass legislation, get spending approved and implement the mandate that they have been given in an election. On the other hand, Parliament is also expected to enforce accountability of the political executive, the Prime Minister and the cabinet, to insist that they explain and defend their actions and to push governments to be more responsive to society. There is a

fonds des Communes. C'est un mode de fonctionnement qui date de très longtemps. Cela semble une façon de faire prudente et compréhensible.

Notre dilemme, c'est que nous demandons aux parlementaires d'adopter quelque chose sur quoi ils n'ont aucune influence. D'après mon expérience au gouvernement, si on veut parler de budgets, se concentrer sur des budgets, à partir du moment où on dit que quelqu'un peut changer ou modifier ce budget, c'est là que les gens vont y porter attention. Les comptes rendus après le fait, c'est très difficiles.

J'appuie sans réserve une analyse plus approfondie, et je tiens à féliciter la Bibliothèque parlementaire pour tout le travail qu'elle a fait, mais cela ne suffit pas. Ce n'est pas une condition nécessaire et suffisante. Il ne suffira pas de rédiger plus de rapports. La réalité, c'est que le genre de rapports qui existent fonctionnent d'après une dynamique fondamentale.

Les rapports que les fonctionnaires préparent pour les ministres ne sont pas conçus pour les mettre dans l'embarras. Le genre de rapports que les comités parlementaires veulent utiliser sont de ceux qui mettraient les ministres dans l'embarras.

Le président : Ou qui leur ferait assumer leurs responsabilités.

M. Good : D'accord. Peut-être est-ce que j'exagère un peu.

On s'est demandé s'il serait possible, dans certaines circonstances, de permettre aux comités parlementaires de définir certaine mesure non pas comme un vote de confiance, mais plutôt pour permettre une modeste modification de la répartition dans certains éléments du budget. Cela permettrait au comité de dire que, pour de bonnes raisons stratégiques, ou de bonnes raisons objectives, on pense que l'argent de ce ministère et son budget d'exploitation seraient mieux employés dans un secteur particulier. Il faudrait imposer des limites rigoureuses, il faudrait avoir de solides motifs, et il faudrait qu'il y ait des mécanismes pour permettre au Parlement de neutraliser cette décision s'il le voulait, mais on peut comprendre que cela pourrait arriver.

Je ne voudrais pas donner à croire que c'est là une panacée. Nous avons eu cela, un peu, à la dernière législature, avec un gouvernement minoritaire, mais nous avons constaté l'intérêt beaucoup plus vif des parlementaires pour le budget des dépenses. Il est évident qu'il y a eu certains méfaits, mais en même temps, l'intérêt a été beaucoup plus vif parce que les gens savaient que dans la situation actuelle, ils pouvaient réellement avoir une influence sur le budget des dépenses.

Il nous faut réfléchir à la manière dont nous pouvons permettre aux parlementaires d'influencer plus directement le budget.

M. Thomas : Dans le document que vous avez mentionné, je dirais que le Parlement assume un double rôle. L'un est d'appuyer l'existence de gouvernements solides et souples, de les engager à adopter des lois, à faire approuver les dépenses et à exécuter le mandat qui leur a été donné quant ils ont été élus. D'un autre côté, le Parlement est aussi censé assurer l'imputabilité de l'exécutif politique, soit le premier ministre et le Cabinet, et insister pour qu'ils motivent et défendent leurs actions, et pousser les gouvernements à être plus attentifs à la société. Il y a

contradiction between supporting strong government and holding them accountable, and it comes out most vividly in the role that government MPs play in committees. There are dilemmas in that because not many ministers encourage their backbench followers to go to committees and find things that will embarrass them.

I can share with the committee a three- or four-page paper. People in the office of Paul Martin, at the time he was waiting to become Prime Minister Martin, asked me to write a four-pager as part of a speech on the democratic deficit. I am not a practicing anything, let alone Liberal; however, I wrote the speech, "How to strengthen parliamentary committees, presuming that you wanted to," and there are a series of ideas there. Part of it is that MPs have to change their view that they are not likely to modify the major pieces of legislation that come before them.

On some pieces of legislation they should have heated, partisan debates and the public should be alerted to the implications of the legislation, but a lot of the legislation now is of the housekeeping variety. It is amending existing statutes, or framework legislation. There is a far bigger job to be done on the scrutiny role and MPs are neglecting that. That is partly because we have had a fragmented opposition and a group of MPs in the official opposition who come from an anti-politics-movement background, and they came here not believing much in the parliamentary process, not to be editorial or partisan about the matter.

The Chairman: Speaking of that four-page report, are you prepared to make that available to our committee?

Mr. Thomas: Absolutely, I would be pleased to do so.

The other paper that the Martin camp asked me to write was about what to do with the Senate, and how to fix the Senate without touching the Constitution. The Senate is not perfect, but it is a much better institution than its reputation.

The Australian Senate is interesting because now, for the first time in 25 years, the government has a majority in the Senate because they are using a proportional representation form of election. John Howard has a majority in the Senate. I was there in the summer, before July, before the government gained a majority position because the senators were not installed yet. I watched the estimates process and interviewed about 15 people. Their estimates process before the Senate is quite impressive. It takes place every day over two weeks. It is on the parliamentary channel. It is the main item on the news at night. Public servants come with big binders and know they will be asked tough questions. They have to be effective. They do not have the defensive mechanisms of ministers because there are very few ministers in the cabinet who come directly from the Senate so there is not that protection. They do not use parliamentary secretaries to protect public servants the way we do here.

contradiction entre le fait d'appuyer un gouvernement solide et celui de lui faire assumer ses responsabilités, et cette contradiction ressort avec plus d'évidence dans le rôle que les députés du parti au pouvoir jouent au sein des comités. Il y a des dilemmes parce qu'il n'y a pas beaucoup de ministres qui encouragent leur député d'arrière-ban à assister aux réunions des comités et à découvrir des choses qui les plongeraient dans l'embarras.

Je peux remettre au comité un document de trois ou quatre pages. Les gens du bureau de Paul Martin, alors qu'il s'apprêtait à devenir le premier ministre Paul Martin, m'ont demandé de rédiger un document de quatre pages pour un discours sur le déficit démocratique. Je ne suis partisan de rien, et encore moins du Parti libéral; cependant, j'ai rédigé un discours que j'ai intitulé « Comment renforcer les comités parlementaires, en supposant qu'on le veuille », et il renferme plusieurs idées. J'y dis entre autres que les députés doivent modifier l'idée qu'ils se font qu'il y a peu de chance qu'ils changent grand chose aux lois importantes qui leur sont présentées.

Pour bien des textes de loi, ils devraient avoir des débats très animés et partisans et le public devrait être alerté des implications de ces lois, mais bien des lois, maintenant, sont de nature administrative. Il s'agit seulement de modifier des lois existantes, ou des lois cadres. Il y a bien plus à faire sur le plan du rôle d'examen, et les députés le négligent. C'est attribuable en partie au fait que nous avons eu une opposition fragmentée et un groupe de députés de l'opposition officielle qui viennent de mouvement antipolitique, et ils sont arrivés ici en se faisant peu d'illusions sur le processus parlementaire, et non pas pour changer les choses ou avoir un parti pris sur la question.

Le président : À propos de ce rapport de quatre pages, est-ce que vous êtes disposé à le mettre à la disposition du comité?

M. Thomas : Absolument, avec plaisir.

L'autre document que le camp Martin m'a demandé de rédiger concernait ce qu'il fallait faire avec le Sénat, et comment arranger la situation du Sénat sans toucher à la Constitution. Le Sénat n'est pas parfait, mais c'est une institution qui vaut beaucoup mieux que sa réputation.

Le Sénat de l'Australie est intéressant parce que maintenant, pour la première fois en 25 ans, le gouvernement a la majorité au Sénat, parce qu'ils appliquent une formule d'élection par représentation proportionnelle. John Howard a la majorité au Sénat. J'y étais cet été, avant juillet, avant que le gouvernement soit en position majoritaire, parce que les sénateurs n'étaient pas encore en poste. J'ai observé le processus budgétaire et interviewé une quinzaine de personnes. Le processus budgétaire devant le Sénat est très impressionnant. Il se poursuit tous les jours pendant des semaines. C'est le principal sujet de l'actualité. Les fonctionnaires arrivent chargés de gros cahiers à anneaux, et ils savent qu'ils vont se faire poser des questions difficiles. Ils doivent être efficaces. Ils n'ont pas de mécanisme de défense des ministres, parce qu'il y a très peu de ministres au cabinet qui viennent directement du Sénat, alors il n'y a pas ce genre de protection. Ils ne recourent pas aux secrétaires parlementaires pour protéger les fonctionnaires comme nous le faisons ici.

The minister sits there but answers very few questions because the minister is answering on behalf of another minister, who is in the House of Representatives. They are now changing the parliamentary practice so that ministers who sit in the House of Representatives now come before the committees as well.

They hold major Senate inquiries. I think this institution has done admirable work in terms of general inquiries into public policy issues, but they conduct major inquiries. I interviewed the parliamentary staff there and they are PhD-credentialed people in economics and public administration. They are high-calibre staff, and this is an institution that has political clout. It matters. Somehow, you have to create enough incentives for MPs not to feel — and get permission from governments — that they are being disloyal when they go off to a committee and raise potentially embarrassing questions. That is a big cultural shift. You can do that partly by procedural and organizational changes, but ultimately, it is about saying to the minister, “You would be better off, Madam Minister, if you had inquisitive MPs helping you to give direction to the department and finding out where the problems are, because you cannot do it all on your own, so give us permission to go to the committees and do that.”

The Chairman: That is a big cultural shift. It may be easier for a committee such as Public Accounts or National Finance, where you are looking at estimates and numbers, rather than committees on health or transportation; I do not know.

Mr. Thomas: This has been a favourite hobby horse of mine. I used to carefully read the transcripts of the Scrutiny of Regulations Committee, particularly in the days of Eugene Forsey, because I was interested in delegated law-making authority. That committee would not have been effective had it not been for the Senate contingent and, more particularly, the chair, obviously, and the lawyer who served the committee. We need a joint committee on the public service with a contingent of MPs who are interested in how the public service operates, interested in making a constructive contribution to improving the public service so it can make its contribution in turn to good government, and understanding what the implications and trade-offs are. I do not think there are enough MPs who are dedicated consistently to this, and given the high turnover amongst them, it needs a core of senators there. I have watched this group. I have read about this group. It does good work, it asks good questions, and it is constructive. It is not anxious to score points, and that is what we need.

We need a joint committee on expenditures to review estimates, a joint committee on the public service to review machinery-of-government issues, and to continue the work on regulations. I believe that trilogy is a good plan for tackling difficult, submerged issues of accountability that need to be debated without the hysterics of the House of Commons.

Le ministre y assiste, mais répond à très peu de questions, lorsque le ministre répond pour le compte d'un autre ministre, qui est à la Chambre des représentants. Ils sont en train de changer la procédure parlementaire pour que les ministres qui siègent à la Chambre des représentants puissent, eux aussi, comparaître devant les comités.

Ils mènent d'énormes enquêtes sénatoriales. Je pense que cette institution a fait d'admirables choses, en fait d'enquêtes générales sur les questions de politique publique, mais eux, ils font des enquêtes de grande envergure. J'ai interviewé le personnel parlementaire de là-bas, et ce sont des titulaires de doctorats en économie et en administration publique. C'est un personnel de haut calibre, et c'est une institution qui a du poids politique. Cela compte. D'une façon ou d'une autre, il faut créer suffisamment d'incitatifs pour que les députés n'aient pas l'impression — et que les gouvernements les y autorisent — de manquer de loyauté lorsqu'ils se présentent devant un comité et soulèvent des questions potentiellement gênantes. C'est tout un changement de culture. On peut y arriver, en partie, au moyen de modifications procédurales et organisationnelles, mais en fin de compte, il faut dire à la ministre, « Madame la ministre, vous seriez en bien meilleure posture si vous aviez des députés fouineurs qui vous aident à orienter le ministère et à trouver où sont les problèmes, parce que vous ne pouvez pas le faire seule, alors autorisez-nous à aller voir les comités pour le faire ».

Le président : C'est effectivement un gros changement culturel. Ce pourrait être plus facile pour un comité comme le Comité des comptes publics ou celui des finances nationales, qui examine le budget des dépenses et les chiffres, plutôt que pour des comités sur la santé ou sur les transports; je ne sais pas.

M. Thomas : C'est depuis longtemps l'un de mes dadas. J'avais pris l'habitude de lire attentivement les transcriptions du Comité d'examen de la réglementation, particulièrement à l'époque d'Eugene Forsey, parce que je m'intéressais à la délégation de la compétence législative. Ce comité n'aurait pas pu être efficace sans le contingent du Sénat et, plus particulièrement, le président, évidemment, et l'avocat qui conseillait le comité. Il nous faut un comité mixte sur la fonction publique, avec un contingent de députés qui s'intéressent à la mécanique de la fonction publique, qui veulent faire une contribution constructive à l'amélioration de la fonction publique pour qu'elle puisse, à son tour, contribuer à un bon gouvernement, et qui veulent comprendre ce que sont les implications et les compromis. Je ne trouve pas qu'il y a assez de députés qui s'y consacrent constamment, et étant donné l'énorme roulement d'effectifs parmi eux, il y faut un noyau de sénateurs. J'ai observé ce groupe. J'ai lu à son sujet. Il fait un bon travail, il pose de bonnes questions, et c'est constructif. Il n'est pas pressé de marquer des points, et c'est ce qu'il nous faut.

Il nous faut un comité mixte sur les dépenses pour examiner le budget des dépenses, un comité mixte sur la fonction publique pour examiner les aspects de la mécanique du gouvernement, et pour continuer le travail sur la réglementation. Je pense que cette trilogie est un bon plan pour nous attaquer à des questions difficiles et cachés d'imputabilité dont il faut débattre sans les déchainements hystériques de la Chambre des communes.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Public Works and Government Services Canada –
Publishing and Depository Services
Ottawa, Ontario K1A 0S5

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada –
Les Éditions et Services de dépôt
Ottawa (Ontario) K1A 0S5

WITNESSES

Tuesday, October 25, 2005

As individuals:

Sharon L. Sutherland, Professor, School of Political Studies,
University of Ottawa;

Jonathan Malloy, Professor, Department of Political Science,
Carleton University.

Wednesday, October 26, 2005

As individuals:

Paul G. Thomas, Professor, Political Studies Department,
University of Manitoba;

David A. Good, Professor, School of Public Administration,
University of Victoria.

TÉMOINS

Le mardi 25 octobre 2005

À titre personnel :

Sharon L. Sutherland, professeure, École d'Études politique
Université d'Ottawa ;

Jonathan Malloy, professeur, Département des sciences politique
Université Carleton.

Le mercredi 26 octobre 2005

À titre personnel :

Paul G. Thomas, professeur, Département des études politique
Université du Manitoba;

David A. Good, professeur, École d'administration public
Université de Victoria.



AI
YC13
N1+



First Session
Thirty-eighth Parliament, 2004-05

Première session de la
trente-huitième législature, 2004-2005

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

National Finance

Finances nationales

Chair:

The Honourable DONALD H. OLIVER

Président :

L'honorable DONALD H. OLIVER

Tuesday, November 15, 2005
Wednesday, November 16, 2005

Le mardi 15 novembre 2005
Le mercredi 16 novembre 2005

Issue No. 30

Fascicule n° 30

First and second meetings on:

Supplementary Estimates (A) 2005-06

Première et deuxième réunions concernant :

Le Budget supplémentaire des dépenses (A) 2005-2006

APPEARING:

The Honourable Reg Alcock, P.C., M.P.,
President of the Treasury Board

COMPARAÎT :

L'honorable Reg Alcock, C.P., député,
président du Conseil du Trésor

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS :

(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON NATIONAL FINANCE

The Honourable Donald H. Oliver, *Chair*

The Honourable Joseph A. Day, *Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

* Austin, P.C. (or Rompkey, P.C.)	Mitchell Murray, P.C.
Cools	Ringuette
Downe	Segal
* Kinsella (or Stratton)	Stratton
Losier-Cool	Zimmer

*Ex officio members

(Quorum 4)

Changes in membership of the committee:

Pursuant to rule 85(4), membership of the committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Eggleton, P.C. is substituted for that of the Honourable Senator Mitchell (*November 14, 2005*).

The name of the Honourable Senator Zimmer is substituted for that of the Honourable Senator Ferretti Barth (*November 15, 2005*).

The name of the Honourable Senator Austin, P.C. is substituted for that of the Honourable Senator Harb (*November 16, 2005*).

The name of the Honourable Senator Mitchell is substituted for that of the Honourable Senator Eggleton, P.C. (*November 16, 2005*).

The name of the Honourable Senator Losier-Cool is substituted for that of the Honourable Senator Biron (*November 16, 2005*).

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES FINANCES NATIONALES

Président : L'honorable Donald H. Oliver

Vice-président : L'honorable Joseph A. Day

et

Les honorables sénateurs :

* Austin, C.P. (ou Rompkey, C.P.)	Mitchell Murray, C.P.
Cools	Ringuette
Downe	Segal
* Kinsella (ou Stratton)	Stratton
Losier-Cool	Zimmer

*Membres d'office

(Quorum 4)

Modifications de la composition du comité :

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit :

Le nom de l'honorable sénateur Eggleton, C.P., est substitué à celui de l'honorable sénateur Mitchell (*le 14 novembre 2005*).

Le nom de l'honorable sénateur Zimmer est substitué à celui de l'honorable sénateur Ferretti Barth (*le 15 novembre 2005*).

Le nom de l'honorable sénateur Austin, C.P., est substitué à celui de l'honorable sénateur Harb (*le 16 novembre 2005*).

Le nom de l'honorable sénateur Mitchell est substitué à celui de l'honorable sénateur Eggleton, C.P. (*le 16 novembre 2005*).

Le nom de l'honorable sénateur Losier-Cool est substitué à celui de l'honorable sénateur Biron (*le 16 novembre 2005*).

ORDER OF REFERENCE

Extract from the *Journals of the Senate* of Tuesday, November 1, 2005:

The Honourable Senator Rompkey, P.C., moved, seconded by the Honourable Senator Eggleton:

That the Standing Senate Committee on National Finance be authorized to examine and report upon the expenditures set out in the Supplementary Estimates (A) for the fiscal year ending March 31, 2006.

The question being put on the motion, it was adopted.

Le greffier du Sénat,

Paul Bélisle

Clerk of the Senate

ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Journaux du Sénat* du mardi 1^{er} novembre 2005 :

L'honorable sénateur Rompkey, C.P., propose, appuyé par l'honorable sénateur Eggleton,

Que le Comité sénatorial permanent des finances nationales soit autorisé à étudier, afin d'en faire rapport, les dépenses projetées dans le Budget supplémentaire des dépenses (A) pour l'exercice se terminant le 31 mars 2005.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Tuesday, November 15, 2005
(45)

[English]

The Standing Senate Committee on National Finance met at 9:35 a.m., this day, in room 2, Victoria Building, the Chair, the Honourable Donald H. Oliver, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Downe, Eggleton, P.C., Murray, P.C., Oliver, Ringuette and Segal (6).

In attendance: Odette Madore, Research Officer, Library of Parliament; Tônu Onu, Committee Clerk, Committees Directorate.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Tuesday, November 1, 2005, the committee began its consideration of the examination of the Supplementary Estimates (A) laid before Parliament for the fiscal year ending March 31, 2006.

WITNESSES:

Treasury Board of Canada Secretariat:

David Moloney, Assistant Secretary, Expenditure Management Sector;

Laura Danagher, Executive Director, Expenditure Operations and Estimates Directorate, Expenditure Management Sector.

The Chair made a statement.

Mr. Moloney made a statement and, together with Ms Danagher, answered questions.

At 11:35 a.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

OTTAWA, Wednesday, November 16, 2005
(46)

[English]

The Standing Senate Committee on National Finance met at 6:37 p.m., this day, in room 9, Victoria Building, the Chair, the Honourable Donald H. Oliver, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Day, Downe, Losier-Cool, Mitchell, Murray, P.C., Oliver, Ringuette, Segal and Zimmer (9).

In attendance: Odette Madore, Research Officer, Library of Parliament; Tônu Onu, Committee Clerk, Committees Directorate.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

PROCÈS-VERBAUX

OTTAWA, le mardi 15 novembre 2005
(45)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui, à 9 h 35, dans la salle 2 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable Donald H. Oliver (*président*).

Membres du comité présents : Les honorables sénateurs Downe, Eggleton, C.P., Murray, C.P., Oliver, Ringuette et Segal (6).

Également présents : Odette Madore, attachée de recherche, Bibliothèque du Parlement; Tônu Onu, greffier de comité, Direction des comités.

Aussi présents : Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 1^{er} novembre 2005, le comité entreprend son examen du Budget supplémentaire des dépenses (A) 2005-2006, déposé devant le Parlement pour l'année fiscale terminant le 31 mars 2006.

TÉMOINS :

Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada :

David Moloney, secrétaire adjoint, Secteur de la gestion des dépenses;

Laura Danagher, directrice exécutive, Direction des opérations des dépenses et des prévisions budgétaires, Secteur des la gestion des dépenses.

Le président fait une déclaration.

M. Moloney fait une déclaration puis, aidé de Mme Danagher, répond aux questions.

À 11 h 35, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

OTTAWA, le mercredi 16 novembre 2005
(46)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui, à 18 h 37, dans la salle 9 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable Donald H. Oliver (*président*).

Membres du comité présents : Les honorables sénateurs Day, Downe, Losier-Cool, Mitchell, Murray, C.P., Oliver, Ringuette, Segal et Zimmer (9).

Également présents : Odette Madore, attachée de recherche, Bibliothèque du Parlement; Tônu Onu, greffier de comité, Direction des comités.

Aussi présents : Les sténographes officiels du Sénat.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Tuesday, November 1, 2005, the committee continued its consideration of the examination of the Supplementary Estimates (A) laid before Parliament for the fiscal year ending March 31, 2006.

APPEARING:

The Honourable Reg. Alcock, P.C., M.P., President of the Treasury Board.

WITNESSES:

Treasury Board of Canada Secretariat:

David Moloney, Assistant Secretary, Expenditure Management Sector;

Laura Danagher, Executive Director, Expenditure Operations and Estimates Directorate, Expenditure Management Sector.

The Chair made a statement.

Mr. Alcock made a statement and, together with Mr. Moloney and Ms. Danagher, answered questions.

At 8:38 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

La greffière du comité,

Catherine Piccinin,

Clerk of the Committee

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 1^{er} novembre 2005, le comité poursuit son examen du Budget supplémentaire des dépenses (A) 2005-2006, déposé devant le Parlement pour l'année fiscale terminant le 31 mars 2006.

COMPARAÎT :

L'honorable Reg. Alcock, C.P., député, président du Conseil du Trésor.

TÉMOINS :

Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada :

David Moloney, secrétaire adjoint, Secteur de la gestion des dépenses;

Laura Danagher, directrice exécutive, Direction des opérations des dépenses et des prévisions budgétaires, Secteur de la gestion des dépenses.

Le président fait une déclaration.

M. Alcock fait une déclaration puis, aidé de M. Moloney et de Mme Danagher, répond aux questions.

À 20 h 38, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

EVIDENCE

OTTAWA, Tuesday, November 15, 2005

The Standing Senate Committee on National Finance met this day at 9:35 a.m. to examine the expenditures set out in the Supplementary Estimates (A) for the fiscal year ending March 31, 2006.

Senator Donald H. Oliver (*Chairman*) in the chair.

[*English*]

The Chairman: Honourable senators, as you know, this committee's field of interest is government spending, either directly through the estimates or indirectly through bills that provide borrowing authority or bear upon the spending proposals identified in the estimates.

[*Translation*]

On November 1, 2004, our committee received an order of reference to examine and report on Supplementary Estimates (A) for the fiscal year ending March 31, 2006. This is our first meeting devoted to the study of the supplementary estimates.

[*English*]

Joining us this morning to present the Supplementary Estimates (A) are two officials from the Treasury Board of Canada Secretariat. We welcome for the first time before this committee in his new role as Assistant Secretary, Expenditure Management Sector, Mr. David Moloney. We also welcome back Ms. Laura Danagher, who appears often before us in relation to the estimates. She is the Executive Director, Expenditure Operations and Estimates Directorate, Expenditure Management Sector.

Before turning to you to make your presentation, I would like to introduce the senators: Senator Segal, Senator Downe, Senator Murray, Senator Eggleton and Senator Ringuette.

You have the floor. As you know, after you make your presentation, I will turn to senators for questions about this huge Supplementary Estimates (A). I am sure there will be a number of questions about why it is so big and questions about some of the particular items.

David Moloney, Assistant Secretary, Expenditure Management Sector, Treasury Board of Canada Secretariat: Thank you for the welcome and for those remarks.

Mr. Chair, honourable senators, I am pleased to be appearing before you today, as the chairman as indicated, for the first time, to discuss the government's Supplementary Estimates (A) for the fiscal year 2005-06. I am joined by Laura Danagher, Executive Director of the Expenditure Operations and Estimates Directorate, who has appeared before this committee, as the chair has noted, on several previous occasions. Mike Joyce

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mardi 15 novembre 2005

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui, à 9 h 35, pour examiner les dépenses prévues dans le Budget supplémentaire des dépenses (A) pour l'exercice se terminant le 31 mars 2006.

Le sénateur Donald H. Oliver (*président*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

Le président : Chers collègues, comme vous le savez, notre comité s'intéresse aux dépenses gouvernementales à la fois directement, c'est-à-dire aux dépenses prévues dans le budget, et indirectement, soit à celles qui découlent de projets de loi prévoyant le pouvoir d'emprunter ou touchant des projets de dépenses inscrits dans le budget.

[*Français*]

Le 1^{er} novembre 2005, notre comité a été autorisé à étudier, afin d'en faire rapport, le Budget supplémentaire des dépenses (A) pour l'exercice se terminant le 31 mars 2006. C'est notre première réunion consacrée à l'étude des Budgets supplémentaires des dépenses.

[*Traduction*]

Nous entendons ce matin deux hauts fonctionnaires du Secrétariat du Conseil du Trésor venus nous présenter le Budget supplémentaire des dépenses (A). Je vous demanderais de bien vouloir accueillir le tout nouveau secrétaire adjoint, Secteur de la gestion des dépenses, M. David Moloney, dont c'est la première comparution en cette qualité devant notre comité, et Mme Laura Danagher, que vous connaissez bien puisqu'elle vient souvent nous parler de prévisions budgétaires. Mme Danagher est directrice exécutive à la Direction des opérations des dépenses et des prévisions budgétaires du Secteur de la gestion des dépenses.

Avant de vous laisser faire votre déclaration liminaire, j'aimerais vous présenter les sénateurs : le sénateur Segal, le sénateur Downe, le sénateur Murray, le sénateur Eggleton et le sénateur Ringuette.

Vous avez la parole. Comme vous le savez, à la fin de votre déclaration, il y aura une période de questions durant laquelle les sénateurs pourront vous interroger au sujet de ce volumineux Budget supplémentaire des dépenses (A). Je suis sûr qu'on voudra savoir pourquoi le document est si épais et qu'on aura des questions sur certains points particuliers.

David Moloney, secrétaire adjoint, Secteur de la gestion des dépenses, Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada : Je vous remercie de cet accueil et de vos propos.

Monsieur le président et honorables sénateurs, c'est un plaisir de vous rencontrer pour la première fois aujourd'hui, comme l'a expliqué le président, afin de vous entretenir du Budget supplémentaire des dépenses (A) du gouvernement pour l'exercice 2005-2006. Je suis accompagné de Laura Danagher, directrice exécutive à la Direction des opérations et des prévisions budgétaires, qui, comme l'a précisé le président, a déjà comparu

appeared before you for several years on these and related issues. His sector and another within the Treasury Board Secretariat were merged in the spring of this year. As the chair as indicated, I was recently appointed Assistant Secretary of this newly-formed Expenditure Management Sector.

The estimates before the committee were introduced in Parliament, as you know, on October 27, 2005. Let me begin by stating this morning that, with these supplementary estimates, the government continues to move forward with its priorities as articulated in previous budgets and in the most recent Speech from the Throne. As senators know, the funds being requested through these supplementary estimates do not represent new spending. From a fiscal planning perspective, they are within and fully consistent with the \$196.4 billion in overall planned spending for 2005-06 that was laid out in the Budget 2005. The expenditures and adjustments reported in the supplementary estimates reflect the Government of Canada's commitment to manage taxpayers' dollars effectively.

[Translation]

More specifically, with these supplementary estimates, the government is seeking Parliament's approval to spend \$7 billion in expenditures that were not reflected in the Main Estimates tabled on February 25, 2005, because they were either not sufficiently developed or known in time to be integrated into the Main Estimates.

This is related, in part, to the close proximity between the tabling of the Budget and the tabling of the Main Estimates. The Government already has approval for the remaining \$6.5 billion through enabling legislation for priorities such as transfer payments to provinces and territories, reflecting the new framework for these payments, and the Gas Tax Fund Transfer Payment Program that was announced in Budget 2005. Also contained in the 2005-2006 Supplementary Estimates is information on the government's expenditure review committee savings that were announced in Budget 2005.

Although the government is seeking spending authority for significant amounts, this is consistent with past examples when government has moved forward with significant initiatives for Canadians. For example, the 2000-2001 Supplementary Estimates (A) tabled in March 2001 totalled \$12.9 billion. Furthermore, it is fully consistent with the government's commitment to maintaining a balanced budget as well as to enhancing Parliament's role in the review of the estimates by bringing spending initiatives to Parliament on a timely basis during the year for committee consideration.

plusieurs fois devant votre comité. Pendant plusieurs années, le comité avait l'habitude de rencontrer Mike Joyce au sujet des budgets supplémentaires de dépenses et de documents connexes. Son secteur a été regroupé avec un autre au Secrétariat du Conseil du Trésor, le printemps dernier. Comme l'a expliqué votre président, c'est moi qui ai été nommé récemment secrétaire adjoint du nouveau Secteur de la gestion des dépenses.

Le budget dont vous êtes saisis a été déposé au Parlement, comme vous le savez, le 27 octobre 2005. J'aimerais commencer par préciser, ce matin, qu'avec ce budget supplémentaire, le gouvernement continue d'aller de l'avant avec ses priorités telles qu'énoncées dans les budgets antérieurs et dans le plus récent discours du Trône. Comme vous le savez, les crédits demandés dans le budget à l'étude ne représentent pas de nouvelles dépenses. Du point de vue de la planification budgétaire, elles sont incluses dans les dépenses totales de 196,4 milliards de dollars prévues pour 2005-2006 dans le budget de 2005 et y sont entièrement conformes. Les dépenses et les rajustements signalés dans le budget supplémentaire reflètent l'engagement pris par le gouvernement du Canada de gérer avec efficacité l'argent des contribuables.

[Français]

Spécifiquement, le gouvernement demande au Parlement d'approuver des dépenses de 7 milliards de dollars qui n'ont pas été inscrites au Budget principal des dépenses, déposé le 25 février 2005, parce qu'elles n'étaient pas suffisamment au point ou connues au moment de l'établissement de celui-ci.

Cela s'explique en partie par le dépôt très rapproché du Budget et du Budget principal des dépenses. Le Parlement a déjà autorisé au moyen de lois habilitantes l'engagement des 6,5 milliards restants pour les priorités tels que les paiements de transfert aux provinces et aux territoires, prenant en compte le nouveau cadre de ces paiements et le Programme de paiement de transfert du fonds de la taxe sur l'essence annoncé dans le budget de 2005. Le Budget supplémentaire des dépenses, pour l'exercice 2005-2006 renferme de l'information au sujet des économies gouvernementales indiquées par le Comité d'examen des dépenses, qui ont été annoncées dans le budget de 2005.

Même si le gouvernement demande l'autorisation de dépenser des sommes considérables, ce budget supplémentaire se compare à d'autres adoptés à des périodes où ont été mises en place des initiatives d'importance pour les Canadiens et les Canadiennes. Par exemple, le Budget supplémentaire (A) de 2000-2001, déposé en mars 2001, totalisait 12,9 milliards de dollars. De plus, dans le budget supplémentaire qui nous intéresse, le gouvernement respecte pleinement son engagement d'équilibre budgétaire et d'amélioration du rôle joué par le Parlement dans le processus d'examen budgétaire, amélioration rendue possible par une présentation plus prompte des projets de dépenses dans l'année en vue de leur examen par le comité.

[English]

I will not go through all of the major spending proposals, since these are outlined on pages 8 through 19 in the 2005-06 Supplementary Estimates document. I will, however, point out that the bulk of the proposed spending is centered around four of the government's priorities.

The first priority is improving Canada's social foundation. For example, senators will find a \$5.8 billion increase in transfer payments to provincial and territorial governments, including increased health spending, and \$220 million in transfer payments to persons for increases to Old Age Security payments, Guaranteed Income Supplement payments, and allowance payments.

The second priority is implementing policies that support a productive and growing economy. For example, \$140 million is allocated for a strategic investment in Canadian automotive engineering, research and development and manufacturing modernization under the Program for Strategic Industrial Projects; and \$600 million for the Gas Tax Fund Transfer Payment Program.

The third priority is developing a green economy and sustainable communities. For example, there will be \$197.8 million for investments in public infrastructure projects designed to improve the quality of life in both urban and rural communities.

The fourth priority is meeting Canada's global responsibilities while maintaining sound and prudent financial management. For example, \$1.1 billion is allocated to enhance operational sustainability for the Canadian Forces; \$130.9 million to forgive the debt of six countries, specifically Cameroon, Republic of Congo, Madagascar, Rwanda, Tanzania and Zambia; and, finally, there is \$119.5 million to promote peace and stability in failed and fragile states such as Afghanistan, Haiti and Sudan.

[Translation]

Last fiscal year, significant changes to the supplementary estimates were introduced to provide greater transparency and consistency with other estimates documents. In addition to enhancing the introduction and summary tables, other key features were added such as a ministry summary table preceding each ministry, a presentation of the gross funding requirements for each organization, and an explanation of funds available to offset new spending requirements.

These supplementary estimates continue to build on those improvements by refining some of the information previously introduced to improve the linkages between the various tables and sets of information as well as launching some new elements. In particular this year we have introduced a section to each

[Traduction]

Je ne vais pas m'arrêter à chacun des grands projets de dépenses, puisque vous les trouverez énumérés aux pages 9 à 20 du Budget supplémentaire des dépenses de 2005-2006. Je souligne cependant que la majorité des dépenses projetées gravite autour de quatre grandes priorités du gouvernement.

La première est d'améliorer le filet social au Canada. Par exemple, vous observerez une augmentation de 5,8 milliards de dollars des paiements de transfert aux provinces et aux territoires, y compris en matière de santé, et de 220 millions de dollars des paiements de transfert aux particuliers afin d'accroître les prestations de la Sécurité de la vieillesse et du Supplément de revenu garanti et les indemnités.

La deuxième priorité consiste à mettre en oeuvre des orientations qui soutiennent la productivité et la croissance de l'économie. Ainsi, 140 millions de dollars sont affectés à un investissement stratégique dans le génie automobile canadien, dans la R-D et dans une modernisation du secteur manufacturier, dans le cadre du Programme de projets stratégiques industriels. De plus, 600 millions de dollars sont injectés dans le Programme de transfert des fonds découlant de la taxe sur l'essence.

La troisième priorité concerne la création d'une économie verte et de collectivités durables. Par exemple, 197,8 millions de dollars seront investis dans des projets d'infrastructure publique destinés à relever la qualité de vie au sein des collectivités urbaines et rurales.

La quatrième priorité est d'assumer les responsabilités internationales du Canada tout en respectant des principes de gestion budgétaire sains et prudents. C'est ainsi que 1,1 milliard de dollars est affecté à accroître la viabilité opérationnelle des Forces canadiennes, 130,9 millions de dollars, à radier la dette de six pays, soit le Cameroun, la République du Congo, Madagascar, le Rwanda, la Tanzanie et la Zambie, et enfin 119,5 millions de dollars, à promouvoir la paix et la stabilité dans des États en déroute et fragiles comme l'Afghanistan, Haïti et le Soudan.

[Français]

Au cours du dernier exercice, d'importantes modifications ont été apportées au Budget supplémentaire des dépenses afin d'en accroître la transparence et la concordance avec les autres documents du budget. Outre les améliorations à l'introduction et au tableau sommaire, ces modifications incluent l'ajout d'un tableau sommaire ministériel avant la section concernant chaque ministère, la présentation des besoins bruts, le financement de chaque organisme et une description des fonds disponibles pour compenser de nouvelles dépenses prévues.

Le présent document poursuit sur la lancée de ces améliorations. Certains des renseignements ajoutés précédemment ont été raffinés pour faciliter les rapprochements entre les tableaux et les ensembles de renseignements, et de nouveaux éléments d'information s'y sont greffés. Par exemple,

organization's page to reflect all transfers between votes, both within and across organizations, including a full description of the specific initiative for which the money is being realigned.

This additional section is intended to increase the transparency of spending, previously approved by Parliament, that is shifting between organizations. This presentation is helpful in reconciling the impact of these transfers on the total resources available to departments.

These details also support the information summarized in the Transfers between organizations included in these supplementary estimates tables and are reflected in the transfer column of the summary of these supplementary estimates section.

We see the improvements to the Supplementary Estimates as an interactive process and part of the overarching objective of the government to enhance its accountability to Parliament by providing improved financial and performance information.

[English]

The other item I would bring to the attention of the committee is the Treasury Board Secretariat's intention to move forward with changes to Treasury Board contingency vote 5.

As you may recall, the President of the Treasury Board tabled a proposed package of reforms with the committee this past spring. Many of the changes described there, such as changes to the introduction of the Main Estimates, have already been adopted. The final step is to adopt the changes being proposed to the TB vote 5 wording, as well as to get TB approval for the revised set of criteria. It is our intention to include the new vote wording in the upcoming 2006-07 Main Estimates.

Consistent with this approach, you will note that we have improved the information relating to the allocation of TB vote 5 in these supplementary estimates by providing more context as to why the allocation was improved.

While these changes are an important step, they are just one piece of the secretariat's commitment to improving reporting to Parliament. One input may be a reduction in the government's reliance on supplementary estimates.

Working with you to find ways to continue our efforts to provide you with effective support is also one of our priorities. The President of the Treasury Board will likely be pleased to discuss many of these issues with you tomorrow, when he is here before you, as they are central to the management agenda that he recently announced.

cette année, une section a été ajoutée à la page de chaque organisation pour indiquer tous les virements entre crédits, tant à l'intérieur de l'organisation qu'entre entités, et décrire de façon complète l'initiative à laquelle les fonds réalignés sont spécifiquement destinés.

Cette section améliorera la transparence des dépenses précédemment approuvées par le Parlement qui sont déplacées. Elle aidera à cerner l'incidence des transferts sur les ressources globales des ministères.

Ces détails consolident aussi l'information résumée dans le tableau intitulé « Transfert entre organisations », inclus dans le Budget supplémentaire des dépenses et repris dans la colonne des transferts faisant partie de la section « Sommaire » du présent Budget supplémentaire des dépenses.

Nous considérons l'amélioration du Budget supplémentaire des dépenses comme un processus interactif s'inscrivant dans l'objectif global du gouvernement d'accroître sa reddition de compte au Parlement en améliorant les mécanismes de rapport sur le rendement et l'information financière.

[Traduction]

L'autre point que j'aimerais souligner est l'intention du Secrétariat du Conseil du Trésor d'aller de l'avant avec les changements projetés au crédit 5 pour éventualités du Conseil du Trésor.

Comme vous vous en souvenez peut-être, le président du Conseil du Trésor a déposé une série de réformes envisagées auprès du comité, le printemps dernier. Bon nombre des changements décrits dans ce document, par exemple à l'égard de la présentation du Budget principal des dépenses, ont déjà été adoptés. La dernière étape consiste à adopter les changements proposés au libellé du crédit 5 du Conseil du Trésor et à faire approuver par celui-ci la nouvelle série de critères. Nous projetons d'inclure le nouveau libellé du crédit dans le prochain Budget principal des dépenses de 2006-2007.

Conformément à cette approche, vous remarquerez que, dans le budget supplémentaire à l'étude, nous avons amélioré les renseignements fournis à l'égard de l'affectation du crédit 5 du CT en donnant plus de contexte sur la raison pour laquelle le crédit a été bonifié.

Bien que ces changements représentent une étape importante, ils ne sont qu'un élément de l'engagement pris par le secrétariat en vue d'améliorer les rapports fournis au Parlement. Par contre, ils pourraient diminuer le besoin de recourir à des budgets supplémentaires.

Nous avons aussi pour priorité de continuer de travailler de concert avec votre comité à trouver des moyens de poursuivre nos efforts en vue de bien vous soutenir. Le président du Conseil du Trésor sera vraisemblablement heureux d'aborder nombre de ces questions lors de sa comparution ici demain puisqu'elles sont au coeur même du programme de gestion qu'il a récemment annoncé.

Mr. Chairman, honourable senators, this concludes my preliminary remarks. My colleague and I will be happy to respond to any questions you may have on the supplementary estimates for 2005-06.

The Chairman: Perhaps I can start by asking you a general question so Canadians can understand a little bit about how supplementary estimates work.

There is some statutory funding for monies that, by statute, have to be paid; there is voted money; and there are budgetary and non-budgetary items. For these voted expenditures, has any of the money listed in this \$7 billion that is before us today in these Supplementary Estimates (A) been advanced or spent to date?

Mr. Moloney: None of those monies has been advanced to departments. Departments need to plan. Departmental managers need to plan to work within the resources that they have been provided in the Main Estimates, and they are fully aware that supplementary estimates are proposals to Parliament.

There are exceptions such as in the case of TB vote 5 where, as senators will know, urgent requirements are recognized by Treasury Board. A rigorous vetting process is in place.

The Chairman: For instance, under public security initiatives, \$163 million for improving border security, none of that has been advanced to date.

Mr. Moloney: That is right. That is not a TB vote 5.

Senator Downe: On page 13 of the supplementary estimates, you note a meeting that is proposed to be held on November 28 to December 6 regarding the Kyoto Protocol. Obviously, we have an international obligation, but I have a concern, and I should like to know if Treasury Board has a concern about the cost of that meeting.

Mr. Moloney: The cost of the meetings reflects the range of events in the preparatory process. It also reflects the considerable security costs associated with any international meeting at a ministerial level.

Senator Downe: Correct me if I am wrong, I notice that the security costs are listed at \$20 million and the total cost is \$66 million. I also note that there will be \$900,000 for emergency health care. The conference is to be held in Montreal where there are many clinics and hospitals where people can go, should they be taken ill. Has there been any scrutiny of these budgets? Has Treasury Board expressed the opinion that the cost may be a little high?

Mr. Moloney: All budgets for specific initiatives require approval by cabinet, through the normal memorandum to cabinet process, ahead of time. All such spending must also be approved through a Treasury Board submission. Then, working

Monsieur le président et honorables sénateurs, voilà qui met fin à ma déclaration. Ma collègue et moi demeurons à votre disposition pour répondre à toutes les questions concernant le Budget supplémentaire des dépenses de 2005-2006.

Le président : Je peux peut-être commencer par vous poser une question d'ordre général pour que les Canadiens puissent comprendre un peu le fonctionnement des Budgets supplémentaires de dépenses.

Les lois obligent le gouvernement à faire certains paiements. Ce sont des dépenses législatives. Il y a aussi des crédits votés, plus des postes de dépenses budgétaires et non budgétaires. Dans le cas des crédits votés, y a-t-il dans le Budget supplémentaire des dépenses (A) à l'étude de 7 milliards de dollars des fonds qui ont été avancés ou qui ont déjà été utilisés?

M. Moloney : Aucun de ces fonds n'a déjà été avancé aux ministères. Il faut que les ministères planifient. Il faut que les gestionnaires ministériels prévoient de travailler avec les fonds qui leur ont été affectés dans le Budget principal des dépenses et ils sont bien conscients que les Budgets supplémentaires de dépenses sont des projets de dépenses que le Parlement peut rejeter.

Il existe des exceptions comme le crédit 5 du CT qui, comme le savent les sénateurs, sert à répondre à des besoins pressants. Par contre, il fait l'objet d'un examen rigoureux.

Le président : Par exemple, sous la rubrique des initiatives en vue d'assurer la sécurité publique, 163 millions de dollars sont prévus pour améliorer la sécurité à la frontière. Pas un sou de ces fonds n'a été versé jusqu'ici.

M. Moloney : C'est juste. Ces fonds ne font pas partie du crédit 5.

Le sénateur Downe : À la page 13 du budget supplémentaire, il est question d'une première réunion des parties au Protocole de Kyoto qui devrait se tenir du 28 novembre au 6 décembre. De toute évidence, il s'agit-là d'une obligation internationale, mais son coût me préoccupe, et j'aimerais savoir si le Conseil du Trésor s'en inquiète aussi.

M. Moloney : Le coût des réunions est fonction de la gamme d'événements qui font partie du processus préparatoire. Il reflète aussi l'énorme coût de la sécurité associée à toute rencontre ministérielle internationale.

Le sénateur Downe : Vous me corrigerez si je fais erreur, mais je vois que le coût de la sécurité est de 20 millions de dollars, contre un coût total de 66 millions de dollars. On peut aussi lire que 900 000 \$ sont mis de côté pour des soins de santé d'urgence. La conférence doit avoir lieu à Montréal où il existe bien des cliniques et des hôpitaux qui peuvent fournir les soins, si des participants sont malades. A-t-on examiné ces budgets? Le Conseil du Trésor a-t-il émis l'opinion que le coût pourrait être un peu élevé?

M. Moloney : Tous les budgets établis pour des initiatives particulières doivent être préalablement approuvés par le Cabinet par la voie habituelle des mémoires au Cabinet. Toutes les dépenses de ce genre doivent être approuvées au moyen d'une

from the policy approvals given by cabinet, due diligence processes are conducted by all of the central agencies at each level. Then, of course, there are reporting requirements after the fact.

Senator Downe: I am not suggesting that the costs are not confirmed and that they will actually be spent. My concern is that spending \$66 million Canadian tax dollars to host a meeting seems extremely high.

Mr. Moloney: It is a significant expense indeed. The specific emergency health care cost, for example, relates to the individuals who are designated as internationally protected persons and their families, which entails extra costs.

Senator Downe: I go back to my original point. The conference is being held in Montreal, a city that has world class health care. I suspect that, if you had an ambulance standing by, you could get someone to assistance within minutes. You are obviously setting up a separate infrastructure for people that may not use it at all. It seems excessive to me.

My other question pertains to the Privy Council section of the supplementary estimates, page 246. If you cannot answer this, perhaps you could send me an answer. There, I see the following: "Funding to strengthen and enhance the Government of Canada's presence in the regions by building capacity for regional Ministers." I am not quite sure what that means. I can think of many ways to enhance the presence of the Government of Canada in regions, but building capacity for regional ministers is not one of them.

Mr. Moloney: The proposal is for funding to support the government's presence in the regions by building capacity in terms of ministerial staff, which is proposed to further efficient and effective operation of the government in the regions. The requirement is specifically for additional exempt staff funding for ministers with parliamentary secretaries in their portfolios, to support the work of the parliamentary secretaries in this respect.

Senator Downe: Can you advise the citizens of Canada watching this today how much that will cost the taxpayers of Canada?

Mr. Moloney: The total proposed amount is \$383,000.

Senator Downe: For all regions?

Mr. Moloney: That is the total.

Senator Downe: Can you send me the information you have on the total cost to date for commissions of inquiry? I would include in that the sponsorship and any other inquiries. I am only aware of two currently under way, although there may be more.

Mr. Moloney: Yes, we can, certainly.

présentation au Conseil du Trésor. Ensuite, une fois les orientations approuvées par le Cabinet, tous les organismes centraux mettent en oeuvre, à tous les niveaux, des processus de diligence raisonnable. Il y a aussi, bien sûr, les exigences relatives à la présentation d'un rapport après coup.

Le sénateur Downe : Je ne laisse pas entendre que la dépense sera engagée sans que le coût en soit confirmé. Ce qui me préoccupe, c'est que des dépenses de 66 millions de dollars payées par les contribuables pour accueillir une réunion semblent extrêmement élevées.

M. Moloney : Le montant est effectivement élevé. Le coût des soins de santé d'urgence, par exemple, concerne des personnes et leurs familles qui sont désignées comme ayant droit à une protection internationale, ce qui entraîne des coûts supplémentaires.

Le sénateur Downe : J'en reviens au point que j'ai souligné à l'origine. La conférence a lieu à Montréal, une ville où les soins de santé sont de calibre mondial. Je soupçonne que, si vous aviez une ambulance sur place, la personne malade pourrait être traitée dans les minutes qui suivent. De toute évidence, vous mettez en place une infrastructure distincte pour des personnes qui pourraient ne pas en avoir besoin. Cela me semble excessif.

Mon autre question concerne la partie du budget supplémentaire relative au Conseil privé, à la page 195. Si vous ne pouvez répondre immédiatement à ma question, vous pouvez peut-être m'envoyer la réponse plus tard. Voici donc : « Fonds destinés à renforcer et à améliorer la présence du gouvernement du Canada dans les régions, par l'augmentation des capacités des ministres régionaux concernés ». Je ne suis pas trop sûr de ce que cela signifie. Il existe bien des façons d'accroître la présence du gouvernement du Canada dans les régions, mais rehausser la capacité des ministres régionaux n'en est pas une.

M. Moloney : Le projet consiste à financer le soutien de la présence du gouvernement dans les régions en rehaussant la capacité du personnel ministériel en vue de rendre le fonctionnement du gouvernement dans les régions plus efficace et efficient. Les fonds demandés visent plus particulièrement à avoir plus de personnel exonéré pour les ministres qui ont des secrétaires parlementaires de manière à appuyer le travail de ceux-ci à cet égard.

Le sénateur Downe : Pouvez-vous renseigner les Canadiens qui nous regardent aujourd'hui sur le coût que cela représente pour les contribuables canadiens?

M. Moloney : Le total des fonds demandés est de 383 000 \$.

Le sénateur Downe : Pour toutes les régions?

M. Moloney : C'est le total.

Le sénateur Downe : Pouvez-vous m'envoyer toute l'information dont vous disposez au sujet du coût total à ce jour des commissions d'enquête?

M. Moloney : Oui, nous pouvons certes le faire.

The Chairman: Do you have any idea of what the sponsorship inquiry costs are as of today?

Mr. Moloney: The amounts in here are additional. We will have to provide that.

There is an additional amount respecting the commission of inquiry into the action of Canadian officials in relation to Maher Arar, and that is \$17.6 million in these estimates. However, that only represents costs this year, so we will have to provide numbers for the previous year.

Senator Downe: My earlier question about enhancing the regions by building capacity for regional ministers referred to and item under "Privy Council." I notice the same expenditures in various departmental estimates. What is the total cost?

Laura Danagher, Executive Director, Expenditure Operations and Estimates Directorate, Expenditure Management Sector, Treasury Board of Canada Secretariat: The total is the \$383,000. It affects more than one department. That figure was the total for every department.

Mr. Moloney: I do have a total cost to date in respect of the commission of inquiry into the sponsorship program and advertising activities. These supplementary estimates request \$25.4 million. This would bring the total cost to date to \$65.4 million.

The Chairman: That would include invoices up to what date? This is November. Would that be up to the end of September or October?

Mr. Moloney: This is the current estimate of the cost required through this fiscal year. There may be a further update to that, but this is the current estimate of the total cost.

Senator Segal: I want to ask a couple of process questions and then one or two specific questions.

My understanding of your role in the management of day-to-day government expenditures is that, when departments develop programs and cost estimates around those programs, it is your role within the system, Treasury Board classically, management board in the provinces, to challenge the basis upon which those estimates have been built and to push back, if necessary, so that the final number is as close to what is likely to be real as is humanly certifiable. On occasion, Treasury Board will, if things have not changed much in the last 10 or 15 years, push back rather hard when they think a department is aiming in the wrong direction or perhaps not finding the most cost efficient way of achieving the public policy goal as mandated

When a supplementary estimate in the range of \$13 billion plus takes the total planned expenditure to \$201.3 billion, so it is not within the \$100-odd billion referenced by Mr. Moloney in the

Le président : Avez-vous une idée du coût à ce jour de l'enquête sur le Programme de commandites?

M. Moloney : Les montants inscrits dans le budget supplémentaire s'ajoutent aux autres montants déjà votés. Nous devons donc aller aux renseignements.

Un montant supplémentaire de 17,6 millions de dollars est demandé pour la commission d'enquête chargée d'examiner les actions des responsables canadiens dans l'affaire Maher Arar. Toutefois, il ne représente que le coût de cette année. Nous devons donc réunir les données de l'année précédente.

Le sénateur Downe : Ma question précédente concernant le renforcement de la présence dans les régions en augmentant la capacité des ministres régionaux avait trait à un poste prévu dans le budget du Conseil privé. Je remarque la présence des mêmes dépenses dans le budget de divers autres ministères. Quel est le coût total?

Laura Danagher, directrice exécutive, Direction des opérations des dépenses et des prévisions budgétaires, Secteur de la gestion des dépenses, Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada : Le total est de 383 000 \$. Il concerne plus d'un ministère. Ce montant représente le total demandé pour tous les ministères.

M. Moloney : J'ai les chiffres concernant le coût total de la commission d'enquête sur le programme de commandites et les activités publicitaires. Dans le budget supplémentaire, on demande 25,4 millions de dollars, de sorte que le coût global à ce jour serait de 65,4 millions de dollars.

Le président : Cela inclurait les factures jusqu'à quelle date? Nous sommes en novembre. Inclurait-il toutes les factures jusqu'à la fin septembre ou la fin octobre?

M. Moloney : Il s'agit de la prévision courante du coût pour tout l'exercice. Il y aura peut-être d'autres mises à jour, mais c'est à ce montant que s'élève le coût prévu actuellement.

Le sénateur Segal : J'aimerais poser des questions sur le processus, puis une ou deux questions sur des points plus particuliers.

Tel que je conçois votre rôle dans la gestion quotidienne des dépenses gouvernementales, quand des ministères élaborent des programmes et des prévisions de coût à leur sujet, il vous appartient en tant que Conseil du Trésor, au sein de ce régime, et aux conseils de gestion des provinces, d'analyser la base sur laquelle reposent ces prévisions et de la resserrer, au besoin, de sorte que le coût final se rapproche le plus possible de la réalité. À l'occasion, le Conseil du Trésor exigera, si les choses n'ont pas beaucoup changé au cours des dix ou quinze dernières années, un sérieux coup de barre lorsqu'il estime que le ministère fait fausse route ou qu'il n'a peut-être pas trouvé la façon la plus rentable d'atteindre les objectifs de la politique gouvernementale tel que mandaté.

Quand un budget supplémentaire des dépenses de l'ordre de quelque 13 milliards de dollars porte les dépenses totales prévues à 201,3 milliards de dollars, ce qui ne correspond plus à la limite de

opening statement — it is a 6.7 per cent increase — is this, in your estimation, because the departments were fundamentally wrong in their assessment of the base cost forecast?

I understand the distinction between statutory and voted items. If you have a statutory proposition under which people have access to benefits, and if they apply in excess of what the estimate was, you still have to provide the cash for them under the statute. Is it because, to get things through the process, departments will classically underestimate the requirement, knowing they can roll back at supplementary estimate time to get what they need? I would be interested in your sense of how that process has evolved in the last few years in relative terms.

The second question I have relates to whether or not there is any break in the system, in your judgment, when a statutory program is running over or running under. I notice with respect to the compassionate care leave program, which the government adopted, that the actual take up by recipients who would have met the criteria was well beneath the anticipated take up, but the administrative costs were what they were. It is argued that those are fixed costs. I think the ratio was \$27 million in administrative base costs for an actual outflow of less than \$9 million or \$10 million. Notionally, over a two or three year period, that might work itself out if the program is taken up a level. What is your role at the Treasury Board in terms of stepping in when you see a huge disconnect between what was anticipated as the statutory number, either going above or well below, so as to assure that those dollars are reassigned appropriately, within the context of what one can do based on appropriation votes?

The third question is about hidden contingency funds. I am not talking about anything inappropriate. I am talking about the notion that the government has a core number that it sets aside for gross contingencies, external, exogenous economic impacts such as floods or whatever. That assumes, of course, that every department has not in some way built a contingency into its own spending. If any department of a federal government or any government did not have some contingency in its spending, I would be troubled, as a taxpayer, that it was not doing its job. How do you assess all that, and how might you connect that to the fact that a few months ago somebody suggested an operating surplus of less than \$1.8 billion, and we are now looking at a surplus that is \$11 billion or \$12 billion? I am not suggesting any malice. I am suggesting that, with the best of intentions, contingencies are buried through the piece; statutory numbers move in different directions, and we are left with a large number that either creates the sense of overtaxation on the part of some Canadians or too much cash at the centre.

One final question relates to accrual accounting. I notice a reference in, of all places, the defence department to extra funds associated with accrual accounting activities and the adjustments. The movement to accrual accounting by public spending

quelque 100 milliards de dollars dont a parlé M. Moloney dans sa déclaration liminaire — une augmentation de 6,7 p. 100 —, est-ce dû selon vous au fait que les ministères ont carrément mal évalué les prévisions des coûts de base?

Je suis conscient de la distinction à faire entre les dépenses législatives et les crédits votés. Si une loi crée un mécanisme dans le cadre duquel des personnes ont droit à des prestations et que les demandes de prestation excèdent le montant prévu, il faut quand même trouver l'argent pour leur verser les prestations. Est-ce parce que, pour faire franchir toutes les étapes au projet, les ministères sous-évaluent constamment les besoins, sachant qu'ils peuvent toujours combler le manque en présentant un budget supplémentaires des dépenses? Je suis curieux de savoir comment vous voyez l'évolution du processus depuis quelques années, en termes relatifs.

Ma deuxième question est de savoir si, d'après vous, le système ne comporte pas une faille quand un programme législatif de dépenses dépasse les besoins prévus ou ne les atteint pas. Je remarque qu'en ce qui concerne le programme de prestations pour soignants qu'a adopté le gouvernement, le nombre de demandes est bien en deçà de ce qui avait été prévu, mais que le coût administratif a été ce qu'il devait être. On soutient que ce sont des coûts fixes. Je crois que le coût administratif de base était de 27 millions de dollars alors que les prestations versées ont été de moins de 9 ou 10 millions de dollars. En principe, sur une période de deux ou trois ans, la situation pourrait s'améliorer si le programme est plus sollicité. Quel est le rôle d'intervention du Conseil du Trésor quand il constate un énorme écart entre ce qui avait été prévu comme dépense législative et la réalité, pour faire en sorte que ces fonds peuvent être redistribués comme il convient, dans les limites de ce qui est permis par les affectations de crédits?

Ma troisième question porte sur les fonds pour éventualités cachés. Je ne fais pas référence à quoi que ce soit d'inconvenant. Je parle du principe qui veut que le gouvernement garde en réserve un certain montant pour faire face à des éventualités, à de gros événements externes qui ont des impacts sur l'économie comme les inondations. Cela suppose au départ, naturellement, que chaque ministère a prévu une certaine réserve pour éventualités dans son plan de dépenses. Si un ministère fédéral ne le faisait pas, je craindrais en tant que contribuable qu'il ne fasse pas bien son travail. Comment évaluez-vous tout cela et quel lien établiriez-vous avec le fait qu'il y a quelques mois, quelqu'un a avancé que le surplus de fonctionnement serait de moins de 1,8 milliard de dollars alors qu'il est maintenant de 11 ou de 12 milliards? Je ne laisse pas entendre que ce fut fait avec malice, mais bien qu'en dépit des meilleures intentions, des réserves pour éventualités sont établies un peu partout dans le document; les montants des dépenses législatives vont dans tous les sens, de sorte qu'il reste un important surplus qui donne l'impression à certains Canadiens soit qu'ils sont trop lourdement imposés, soit qu'il y a trop d'argent au centre.

Ma dernière question a trait à la comptabilité d'exercice intégrale. Je remarque une allusion dans le budget de la Défense, endroit incongru s'il en est, à des fonds supplémentaires associés à la comptabilité d'exercice intégrale et aux rajustements. La

authorities is one of the most constructive and progressive movements we have seen, because it does express some real value of what the actual underlying costs are, as opposed to just cash in and cash out. However, there are costs associated with that. I think I heard your minister indicate in front of the comprehensive audit foundation a few weeks ago that something like 16 or 17 different accounting systems in the government have now been reduced to about six or seven. Six or seven is still a large variance between different accounting approaches and different parts of the government. Could you give us any sense of progress on moving to one accounting system so that, when a department gives out its numbers they are meaningful in a relative context? In terms of the burden of process, how long do you think it will be before that kind of rationalization is possible?

The Chairman: The minister will be here on Wednesday evening. Indeed, the last question you asked is probably one you will want to put to the minister as well. Mr. Moloney, you have the floor on those important questions.

Mr. Moloney: In respect of the first question: why would it be that we have these significant amounts of money, and do they relate to better cost estimates or updated cost estimates that are fundamentally different, the senator is absolutely correct that the Treasury Board Secretariat, along with the other central agencies, the Department of Finance and the Privy Council office staff, do indeed play an important challenge function as initiatives come to cabinet, in terms of the costing estimates that are put before cabinet as being necessary to achieve an objective.

Treasury Board Secretariat plays a second and detailed challenge function again when a minister comes before Treasury Board to seek funds against the fiscal authorization that cabinet would have put in place and that would have been funded through a budget. That is a nitty-gritty, detailed review. Where the Treasury Board Secretariat officials are not convinced that all of the proposed funds are required, it is not unusual to have the Treasury Board approval be in the nature of an "up-to-a-certain-amount" or to have detailed conditions put on the spending of those amounts. Sometimes, in fact, those approved amounts will be frozen pending further verification of facts or requirements.

In the case of these particular supplementary estimates, whether we are looking at statutory or non-statutory initiatives or amounts, in a number of cases, the large amounts reflect developments that could not have been properly reflected in the Main Estimates. For example, in the statutory area, a number of initiatives came out of the first ministers' meeting of last fall in the health area related to the equalization increase and the fundamental restructuring of the territorial financing. All of these initiatives required the budget bill to be approved through Parliament before the government could seek appropriations authority. Thus, it was not possible for the government to reflect those in the Main Estimates. That is similarly true of a number of

transition vers cette méthode comptable des pouvoirs publics de dépenser est un des mouvements les plus constructifs et progressistes que nous ayons vus parce qu'elle accorde une véritable valeur aux coûts réels sous-jacents, plutôt que de simplement illustrer les rentrées et les sorties de fonds. Cependant, une pareille méthode comporte un coût. Je crois avoir entendu votre ministre dire devant la Fondation canadienne pour la vérification intégrée il y a quelques semaines que l'on a réussi à réduire le nombre de systèmes comptables différents employés au gouvernement, de quelque 16 ou 17 à environ cinq ou sept. Or, six ou sept systèmes différents représentent tout de même une grande variation dans les différentes approches comptables et les diverses composantes du gouvernement. Pouvez-vous nous donner une idée des progrès accomplis en vue d'en arriver à un seul système pour l'ensemble du gouvernement, de sorte que, lorsqu'un ministère publie ses chiffres, on peut les évaluer en fonction des autres? En termes de processus, combien de temps faudra-t-il selon vous pour faire une pareille rationalisation?

Le président : Le ministre doit comparaître mercredi soir. Vous souhaitez peut-être lui poser également cette dernière question. Monsieur Moloney, nous sommes impatients de connaître votre réponse à ces importantes questions.

M. Moloney : Pour ce qui est de la première, soit la raison pour laquelle nous prévoyons des montants aussi élevés et sont-ils le fait de meilleures estimations de coût ou de prévisions à jour qui sont fondamentalement différentes, le sénateur a tout à fait raison de dire que le Secrétariat du Conseil du Trésor, de concert avec les autres organismes centraux, le ministère des Finances et le personnel du Bureau du Conseil privé, servent de frein aux initiatives qui sont présentées au Cabinet, c'est-à-dire qu'ils font en sorte que les coûts prévus pour atteindre un objectif se rapprochent le plus possible de la réalité.

Le Secrétariat du Conseil du Trésor assume un deuxième rôle de chien de garde lorsqu'un ministre vient lui demander des fonds relevant du montant autorisé par le Cabinet et qui auraient été approuvés par la voie d'un budget. C'est une analyse extrêmement fouillée. Quand les hauts fonctionnaires du Secrétariat du Conseil du Trésor ne sont pas convaincus que tous les fonds demandés sont nécessaires, il n'est pas inhabituel de le voir approuver la dépense « jusqu'à concurrence d'un certain montant » ou d'imposer des conditions précises à l'affectation de ces fonds. Parfois, en réalité, les montants ainsi approuvés sont bloqués jusqu'à ce qu'on ait vérifié de plus près les faits ou les besoins.

Dans le cas du budget supplémentaire à l'étude, qu'il s'agisse de dépenses législatives ou de crédits à voter, les montants importants reflètent parfois des faits nouveaux dont le Budget principal des dépenses n'aurait pu tenir compte convenablement. Par exemple, en ce qui concerne les dépenses législatives, plusieurs initiatives sont le résultat de la rencontre des premiers ministres consacrée à la santé de l'automne dernier, lorsqu'il était question d'augmenter les paiements de péréquation et de restructurer de fond en comble le financement des territoires. Il fallait que le Parlement approuve le projet de loi budgétaire pour toutes ces initiatives avant que le gouvernement puisse demander l'affectation de crédits. Par conséquent, il était impossible de les

significant initiatives that were in fact announced only and financed in the budget itself. In the voted area, for example, we would have the \$1.1 billion of defence spending. That would similarly be true of the gas tax program.

In a number of these areas, whether it is statutory or voted expenditures, it would, generally speaking, not be the case of a new understanding of departmental managers that they needed more money to conduct an existing initiative or program. There are such examples, but the large amounts here reflect news, essentially, that comes along.

Senator Segal: Mr. Moloney, it only works one way. In other words, someone has decided they need more money and that is the basis of a supplementary estimate. When for some reason a program underspends, which could end up swelling a surplus, how is that accounted for in terms of the overall management of the back and forth between the core fiscal capacity and the departmental requirements?

Mr. Moloney: In the case of statutory programs, there are some significant examples here of reductions. For example, in the public debt program there is a significant reduction in the sought authority — if memory serves, over \$800 million — due to revised estimates of interest rates. In the case of, in particular, statutory programs driven by a specific statutorily defined entitlement, those monies will lapse back to the fiscal framework.

In the case of other initiatives, the government has, in the 2003 budget, in the 2005 budget, made major reallocation initiatives on the basis of both vertical, department-specific, and horizontal, across-department, reallocation exercises, looking precisely at whether or not programs were achieving their objectives or whether or not those objectives and programs could be conducted in such a way that less money would be required to achieve the same objectives.

The management paper that the president has just recently released confirms what the government has specified in the last three budgets — that ongoing reviews of spending across the government will be part of the government's normal practice, with Treasury Board taking a lead role in that to assess, just as you say, with experience, are programs, first, achieving their objectives and, second, are they cost-effective.

In terms of contingency funds, departmental managers certainly do need to manage their operations with a certain degree of flexibility. To promote that, departments are allowed a maximum of 5 per cent carry-forward on their operating budgets in order to encourage good and prudent management and at the same time not penalize a manager who does set aside money and

inscrire dans le Budget principal des dépenses. C'est le cas également de plusieurs initiatives importantes qui ont en fait été annoncées uniquement et financées au moyen du budget comme tel. Quant aux crédits à voter, on pourrait citer comme exemple les dépenses de 1,1 milliard de dollars en matière de défense. Ce serait tout aussi vrai du programme de la taxe sur l'essence.

Dans plusieurs de ces domaines, que les dépenses soient législatives ou votées, ce ne serait pas le cas, en règle générale, si les gestionnaires d'un ministère se rendaient compte qu'ils avaient besoin de plus de crédits pour poursuivre une initiative ou un programme existant. Il en existe des exemples, mais les montants importants prévus ici sont le résultat de faits nouveaux, essentiellement.

Le sénateur Segal : Monsieur Moloney, cela ne fonctionne que dans un sens. En d'autres mots, quelqu'un quelque part a décidé qu'il lui fallait plus d'argent, d'où la présentation d'un budget supplémentaire. Quand, pour une raison quelconque, les dépenses d'un programme sont inférieures à ce qui avait été prévu, ce qui pourrait entraîner la création d'un surplus, comment l'explique-t-on en termes de gestion globale, c'est-à-dire des échanges constants entre la capacité budgétaire de base et les besoins ministériels?

M. Moloney : Dans le cas des programmes législatifs, il y a dans ce document plusieurs exemples de réductions. Par exemple, dans le programme visant la dette publique, on a réduit sensiblement le pouvoir de dépenser qui est demandé — si je ne m'abuse, de plus de 800 millions de dollars —, en raison d'une révision des taux d'intérêt prévus. Dans le cas, plus particulièrement, de programmes législatifs dont les besoins sont dictés par une loi particulière, les fonds inutilisés sont affectés ailleurs dans le budget.

Dans le cas d'autres initiatives, le gouvernement a, dans le budget de 2003 et dans celui de 2005, procédé à d'importantes réaffectations de fonds à la suite d'exercices de réaffectation verticale, au sein même d'un ministère, et horizontale, c'est-à-dire d'un ministère à un autre, après avoir justement fait des analyses pour voir si des programmes atteignaient leurs objectifs ou s'il y avait moyen de les exécuter autrement de manière à réduire les besoins tout en réalisant les mêmes objectifs.

Le document relatif à la gestion que le président vient de rendre public confirme ce qu'a précisé le gouvernement dans les trois derniers budgets — que des examens permanents des dépenses dans tout l'appareil gouvernemental deviendront une pratique courante et que Conseil du Trésor assumera un rôle central dans ce domaine en évaluant, comme vous le dites justement, si, primo, les programmes atteignent leurs objectifs et, deuzio, s'ils sont rentables.

En ce qui concerne les réserves pour éventualités, il est vrai que les gestionnaires des ministères doivent se laisser une certaine marge de manœuvre. Pour favoriser cette pratique, les ministères peuvent reporter à l'exercice suivant 5 p. 100 au plus de leur budget de fonctionnement de manière à les inciter à bien gérer, avec prudence, tout en ne pénalisant pas ceux qui mettent de côté

then not have untoward events, while at the same time creating some flexibility within the department before coming to Treasury Board or going to cabinet.

There are such funds. We look closely at departmental carry-forwards. We look closely at any lapses of funds in order to assess, as a macro signal, if you like, departmental overall financial health and management.

The Chairman: What do you do about end-of-fiscal-year binge spending? How do you control that? If someone is sitting with several million dollars of unspent money and that is more than their 5 per cent carry-over, how closely do you look at that?

Mr. Moloney: There are lapses of funding that do take place across the government. The operating budget carry-forward was indeed instituted to help avoid such spending. It is fair to say that some of the bunching of spending toward year ends will reflect managers that are risk managing against budgets that may in some cases not be fully adequate for ongoing requirements and so may reallocate monies within if there are no government-wide reallocation exercises that would require that.

Senator Segal: True accrual accounting, certainly in its private sector reality, allows people with that circumstance to execute what are called "pre-pays" to cover some of next year's expenditures and to portray that openly for shareholders and everyone else to see so that people see the value of the savings actually carried forward to finance more efficiency in the following year. Is there any chance you folks would see yourselves clinically moving in that direction?

Mr. Moloney: I want to be cautious about the specifics of your question because I am not sure the Auditor General would necessarily approve of that specific action. I do want to turn, though, to accrual accounting and your question in that respect.

The Chairman: Just before you turn to accrual accounting, Senator Eggleton wants to ask a supplementary question on the third question to which you just responded.

Senator Eggleton: I am delighted to see Treasury Board officials here. As a former President of the Treasury Board, I am catching up on the language once again.

Senator Segal has asked some excellent questions. Is it not the case that the bulk of this is reflective of the budget that comes out? When the Main Estimates are finalized, are printed, in fact you do not know what the budget results and impacts will be, so that this Supplementary Estimates (A) reflects what will come out of the federal budget, not entirely but to a great extent.

Mr. Moloney: Almost entirely in fact. Within the fiscal framework, as the senator well knows, the government does not seek appropriations authority that would go beyond the

des fonds en prévision d'événements fortuits qui ne se réalisent pas et en leur laissant du jeu avant de devoir se tourner vers le Conseil du Trésor ou le Cabinet.

De pareils fonds existent. Nous examinons de près les reports de fonds. Nous analysons tous les fonds inutilisés, qui nous servent de signal d'alarme, si l'on peut dire, pour juger de la santé et de la gestion budgétaires globales d'un ministère.

Le président : Que faites-vous au sujet de la valse des dépenses en fin d'exercice? Comment contrôlez-vous le phénomène? S'il existe des fonds inutilisés de plusieurs millions de dollars qui représentent plus que les 5 p. 100 pouvant être reportés, à quel point scrutez-vous ces montants?

M. Moloney : Il arrive que des fonds soient inutilisés au gouvernement. Le report d'une partie du budget de fonctionnement a effectivement été institué pour aider à éviter de pareilles valse de dépenses. Il est juste de dire que le regroupement des dépenses vers la fin de l'exercice témoignera de gestionnaires qui font de la gestion de risque de budgets qui, parfois, pourraient ne pas correspondre tout à fait à leurs besoins permanents et qu'ils peuvent donc réaffecter des fonds au sein même de leur budget s'il n'y a pas en cours d'exercice de réaffectation des fonds à l'échelle du gouvernement qui l'exige.

Le sénateur Segal : La véritable comptabilité d'exercice intégrale, du moins dans le secteur privé, permet dans pareil cas de payer d'avance certaines dépenses de l'exercice suivant et d'en faire état ouvertement aux actionnaires et aux autres de sorte qu'on puisse constater l'utilité de faire des économies qui sont ensuite reportées à l'exercice suivant pour financer plus d'efficacité. Est-il possible que vous preniez ce virage?

M. Moloney : Je tiens à être prudent dans ma réponse à cette question parce que je ne suis pas sûr que la vérificatrice générale verrait forcément d'un bon oeil de pareilles mesures. Je tiens cependant à répondre à votre question en ce qui concerne la comptabilité d'exercice intégrale.

Le président : Avant que nous nous lancions dans la comptabilité, le sénateur Eggleton aimerait poser une question supplémentaire, dans la foulée de la troisième question à laquelle vous venez de répondre.

Le sénateur Eggleton : Je suis ravi de rencontrer des hauts fonctionnaires du Conseil du Trésor. En tant qu'ex-président du Conseil du Trésor, je commence à me sentir à l'aise avec le jargon.

Le sénateur Segal a posé d'excellentes questions. N'est-il pas vrai que la plus grande partie de cela reflète le budget qui est déposé? Quand on met la dernière main au Budget principal des dépenses, qu'on l'imprime, on ignore en fait ce que seront les résultats et les impacts du budget, de sorte que le Budget supplémentaire des dépenses (A) à l'examen reflète, pas entièrement, mais dans une large mesure, ce qui résultera du budget fédéral.

M. Moloney : Presque entièrement, en fait. Dans le cadre budgétaire, comme le sait fort bien le sénateur, le gouvernement ne demande pas l'autorisation de dépenser des montants qui

budgetary aspect of what is in the fiscal framework. That gives me an opportunity to actually address, if I could, just one of Senator Segal's points.

The amount that you make reference to, the \$201 billion, reflects both budgetary and non-budgetary spending, but importantly, some of the appropriations authority sought here is against initiatives where the government recognized the fiscal impact, the budgetary impact, in previous years. The reference that we are making here in terms of this being fully consistent with the fiscal framework in the budget is that — that the fiscal impact, the impact on the government's bottom line, and thus on the government's asset position at the end of the year, that surplus deficit change in the national debt, is fully consistent.

Senator Segal: That is a multi-year fiscal framework.

Mr. Moloney: It is a multi-year fiscal framework.

Senator Eggleton: I just wanted to get that clear. That is the biggest part of all of this.

The Chairman: Have you responded to Senator Segal's questions?

Mr. Moloney: I believe I still owe the senator a response on accrual accounting.

The government, as you know, has moved the basis of our overall accounting and reporting through the public accounts to accrual accounting. The Comptroller General is now conducting work with departments to assess the possibility of moving departmental books to an accrual basis over time. The president has made references a number of times and recently, as the senator said, to departmental financial systems being somewhat different.

It is important to — I believe I am correct in saying this — understand that not as accounting systems but literally as financial systems that capture data in a different way. The government has one accounting standard. You asked how far we would go on accrual accounting. The Treasury Board Secretariat, my office, and the Comptroller General's office are looking at the challenges and opportunities associated with moving further in terms of how we inform Parliament with accrual information as we go in the appropriations process. We have a significant study under way in that respect. This is part of the improved reporting to Parliament agenda to which I made an earlier reference.

Senator Murray: As you know, I would not ask you to comment on policy matters and still less to anticipate decisions that ministers may have to make down the road. However Parliament is in a somewhat unusual position as we meet and I think the committee and the public should have a clear idea as to what the options before the government are in the event of one or other of several scenarios taking place.

One scenario is that before Parliament has an opportunity to vote on these supplementary estimates, prorogation or dissolution will have intervened. Another scenario is that

déborderaient de l'aspect budgétaire de ce qui se trouve dans le cadre fiscal. Voilà qui me fournit l'occasion de répondre, avec votre permission, à un des points soulevés par le sénateur Segal.

Le montant dont vous parlez, les 201 milliards de dollars, tient compte de dépenses budgétaires et non budgétaires, mais fait plus important encore, certaines des autorisations de dépenser demandées ici s'appliquent à des initiatives dont le gouvernement a reconnu l'impact fiscal, l'impact budgétaire, durant les exercices précédents. La mention ici de correspondance totale avec le cadre budgétaire dans le budget signifie que — que l'impact budgétaire, l'impact sur les résultats finaux du gouvernement et donc sur les avoirs du gouvernement en fin d'exercice, que la variation du déficit, du surplus, de la dette nationale correspond tout à fait.

Le sénateur Segal : C'est un cadre pluriannuel.

M. Moloney : Effectivement.

Le sénateur Eggleton : Je tenais simplement à le faire préciser. C'est l'élément le plus important.

Le président : Avez-vous répondu aux questions du sénateur Segal?

M. Moloney : Je crois que je dois encore au sénateur une réponse au sujet de la comptabilité d'exercice intégrale.

Le gouvernement a, comme vous le savez, changé notre façon de faire la comptabilité générale et d'en faire rapport au moyen des comptes publics en adoptant la comptabilité d'exercice intégrale. Le contrôleur général travaille actuellement avec les ministères à évaluer la possibilité d'adopter un jour la même méthode pour la tenue des livres des ministères. Le président a fait allusion plusieurs fois et récemment, comme l'a fait observer le sénateur, au manque d'uniformité des systèmes financiers ministériels.

Je ne crois pas faire erreur en affirmant qu'il importe de comprendre qu'il est question non pas de systèmes comptables, mais de systèmes financiers qui saisissent des données de façon différente. Le gouvernement a une norme de comptabilité unique. Vous avez demandé jusqu'où nous étions prêts à aller pour adopter la comptabilité d'exercice intégrale. Le Secrétariat du Conseil du Trésor, mon bureau, et celui du contrôleur général examinent les possibilités et les problèmes associés à une application plus poussée de cette méthode pour informer le Parlement, lorsque nous entamons le processus des affectations de crédits. Cela fait partie du programme visant à améliorer les rapports présentés au Parlement dont j'ai parlé tout à l'heure.

Le sénateur Murray : Comme vous le savez, je ne vous demanderais pas de commenter des questions de principe et encore moins d'anticiper les décisions que pourraient devoir prendre les ministres. Toutefois, le Parlement est dans une position quelque peu inusitée en ce moment, et j'estime que le grand public et le comité devraient avoir une idée claire des options dont dispose le gouvernement, si l'un de plusieurs scénarios se concrétisait.

Dans un scénario, avant de pouvoir se prononcer au sujet de ce budget supplémentaire des dépenses, le Parlement est prorogé ou dissous. Dans un autre, le Budget supplémentaire

these supplementary estimates will come to a vote on, I believe, December 8 and they will be defeated as a matter of confidence in the government.

Correct me if I am wrong, but I think that the position of the government in terms of constitutional and parliamentary convention is somewhat different in the second scenario where their supplementary estimates have been defeated than it is in the first scenario where they just do not get voted.

However that may be, let us take the first scenario in which there is prorogation or dissolution before these supplementary estimates get voted. You are quite explicit about the fact that these statutory expenditures are put in the book for information purposes only, and, irrespective of the fate of these supplementary estimates, the statutory expenditures will go forward. Let us look at the \$6.9 billion that ought to be voted.

By the way, are the pay increases for the Armed Forces in here somewhere?

Mr. Moloney: Yes, they are.

Senator Murray: Are they in the \$1.1 billion for Department of National Defence to enhance operational sustainability?

Mr. Moloney: That is correct.

Senator Murray: How much of that is for pay raises in the present fiscal year?

Mr. Moloney: That would be \$322.1 million.

Senator Murray: Now tell me whether, in the event of these estimates not being voted next month, and prorogation or dissolution intervening, surely, in a budget of \$14 billion for the Department of National Defence, the government could begin to provide the wage increases to our servicemen and women pending parliamentary approval of these estimates.

Mr. Moloney: Senator, two or three process issues are perhaps worth briefly describing in response to the point. In the case of an election, the government does have the ability to fund through what are called Governor General's Special Warrants, referred to in the Financial Administration Act as items that are urgently required for the public good. In those circumstances, however, the government may not move money between votes since that is a parliamentary prerogative. The government may not increase or create a new grant. The government may, subject to this overall test, increase funds that are necessary on an urgent basis for the public good in respect of particular uses.

In the specific case that you are pointing to, if the government does need to establish that there is no room within available votes or available appropriations that are accessible for the specific use — in the case of DND's vote, that would be relevant — the government is not in a position to move money otherwise between votes. If the Minister of National Defence attests to the urgent requirement or the urgent need for the public good of a specific use, the President of the Treasury Board must make such a

des dépenses à l'étude sera soumis à un vote le 8 décembre, je crois, et sera rejeté pour marquer un manque de confiance dans le gouvernement.

Vous me corrigerez si je fais erreur, mais je crois que la position du gouvernement, en termes de convention constitutionnelle et parlementaire, est quelque peu différente dans le second scénario, où le budget est rejeté, alors que dans le premier, le budget n'est tout simplement pas soumis à un vote.

Quoi qu'il en soit, prenons le premier scénario, soit la prorogation ou la dissolution du Parlement avant la mise aux voix de ce budget supplémentaire. Vous avez été très explicite quand vous avez déclaré que ces dépenses législatives sont inscrites à titre purement indicatif et que, quel que soit le sort réservé à ce document, elles seront engagées. Voyons un peu ce qui se passe avec les 6,9 milliards de dollars qui devraient faire l'objet d'un vote.

Soit dit en passant, les augmentations de solde des forces armées se trouvent-elles quelque part dans ce document?

M. Moloney : Oui, elles y sont.

Le sénateur Murray : Sont-elles incluses dans le 1,1 milliard de dollars demandé par la Défense nationale en vue d'accroître sa viabilité opérationnelle?

M. Moloney : C'est juste.

Le sénateur Murray : Quelle partie de ce montant est réservée aux rajustements salariaux du présent exercice?

M. Moloney : Ce serait 322,1 millions de dollars.

Le sénateur Murray : Dites-moi maintenant, si le budget n'est pas adopté le mois prochain en raison d'une prorogation ou dissolution du Parlement, le gouvernement pourrait assurément commencer à verser les augmentations de solde en puisant dans le budget de 14 milliards de dollars déjà approuvé pour la Défense nationale, en attendant que le budget supplémentaire soit adopté.

M. Moloney : Sénateur, en réponse au point que vous soulevez, j'aimerais préciser deux ou trois points concernant le processus. Si des élections sont déclenchées, le gouvernement peut effectivement financer ces dépenses au moyen de mandats spéciaux du gouverneur général qui, selon la Loi sur la gestion des finances publiques, sont utilisés lorsque le paiement est urgent et que l'intérêt public le justifie. Par contre, le gouvernement ne peut alors déplacer les fonds d'un crédit à l'autre puisqu'il s'agit-là d'une prérogative du Parlement. Il ne peut accroître ou créer une nouvelle subvention. Il peut, à condition de satisfaire au critère global, augmenter les fonds dont le paiement est pressant dans l'intérêt public, mais seulement à des fins particulières.

Dans le cas précis que vous soulignez, si le gouvernement a besoin d'établir que les crédits disponibles à une fin particulière — dans le cas du crédit de la Défense nationale, ce serait pertinent — ne suffisent pas pour faire les versements, il ne peut déplacer les fonds autrement d'un crédit à l'autre. Si le ministre de la Défense nationale atteste le caractère urgent du besoin dans l'intérêt public, le président du Conseil du Trésor doit en décider ainsi, lui aussi. Le gouvernement peut alors demander l'assentiment du

decision as well. Then the government does have the availability to seek the Governor General's concurrence, and the president then is under an obligation to report to Parliament in a specified number of days after the writs are returned.

Senator Murray: We have had lengthy discussion in this committee going back some time about the guidelines governing Governor General's Special Warrants and also, as you mentioned in your opening statement, the guidelines and policy respecting Treasury Board vote 5. Is vote 5 available to you during dissolution as well as Governor General's Special Warrants?

Ms. Danagher: Before we can issue a warrant, we would have to deplete any central votes. Treasury Board vote 5 would be the first mechanism that we would access. We would have to deplete that entirely before we could issue a warrant.

Senator Murray: In terms of the pay raises for the Armed Forces, if dissolution took place later this month with an election in January, we are talking about having enough money to pay them a few months until Parliament reconvenes. Treasury Board vote 5 would be the most accessible and simplest.

Ms. Danagher: It would be the first recourse. Coming in with their cash requirements, we would deplete that first.

The Chairman: You also have Treasury Board vote 15.

Ms. Danagher: Only if we got supply for it. If the scenario is that we do not get the supply for vote 15, then we do not have that cash.

The Chairman: Turn to page 271. Senator Murray was asking about the Canadian Forces, and you have an item there for \$854 million. Has not some of that already been paid, and have letters not gone out to people telling them that they will be receiving this?

Ms. Danagher: Departments are cash managing those costs because those increases have been negotiated.

The Chairman: Has money flowed out of this \$854 million for the Canadian Forces, as Senator Murray is asking?

Ms. Danagher: No, those monies have not flowed yet. We are awaiting parliamentary approval for those items. Departments will have been paying salaries to their staff and cash managing those increases through the supply they got through the Main Estimates.

Senator Eggleton: Including those for the Armed Forces?

Ms. Danagher: Including the Armed Forces, if those are retroactive to the beginning of the year. They are relying on getting supply in December to compensate them for that.

Senator Murray: You mean they have already been dipping into that.

The Chairman: There has been an advance.

gouverneur général, et le président est alors obligé d'en faire rapport au Parlement dans un délai précis après le retour des brefs d'élection.

Le sénateur Murray : Il y a quelque temps déjà, notre comité a longuement discuté des lignes directrices relatives aux mandats spéciaux du gouverneur général et, comme vous l'avez vous-même mentionné dans votre déclaration liminaire, des lignes directrices et de la politique concernant le crédit 5 du Conseil du Trésor. Pendant la période de dissolution, en plus des mandats spéciaux du gouverneur général, avez-vous également accès au crédit 5?

Mme Danagher : Avant de pouvoir émettre un mandat, il faudrait avoir épuisé tous les crédits des organismes centraux. Le crédit 5 du Conseil du Trésor serait le premier utilisé. Il faudrait l'épuiser complètement avant de pouvoir recourir à un mandat spécial.

Le sénateur Murray : Pour ce qui est des augmentations de solde des Forces canadiennes, si le Parlement était dissous ce mois-ci et que des élections étaient prévues en janvier, il faudrait avoir assez de fonds pour faire les paiements durant quelques mois, jusqu'à la reprise des travaux parlementaires. Le crédit 5 du Conseil du Trésor serait le moyen le plus simple et le plus facile.

Mme Danagher : Ce serait le premier recours. Il serait le premier épuisé pour répondre aux besoins de fonds.

Le président : Il y a aussi le crédit 15 du Conseil du Trésor.

Mme Danagher : Encore faut-il qu'il soit voté. Si nous n'obtenons pas l'affectation du crédit 15, nous n'avons alors pas accès à ces fonds.

Le président : Allez à la page 188. Le sénateur Murray s'interrogeait au sujet des Forces canadiennes, et on peut voir à cette page un poste de 854 millions de dollars. Est-ce qu'une partie de ce montant n'a pas déjà été versée et des lettres n'ont-elles pas été envoyées pour aviser les gens qu'ils vont recevoir le paiement?

Mme Danagher : Les ministères sont en train de distribuer ces fonds étant donné que les augmentations ont été négociées.

Le président : Des versements ont-ils été faits aux Forces canadiennes à partir de ce poste de 854 millions de dollars, comme demandait à le savoir le sénateur Murray?

Mme Danagher : Non, ces fonds n'ont pas été versés. Nous attendons que le Parlement les approuve. Les ministères auront versé les salaires à leurs employés et leur auront envoyé des chèques de rajustement grâce aux crédits qui leur ont été affectés dans le Budget principal des dépenses.

Le sénateur Eggleton : Pour les Forces canadiennes également?

Mme Danagher : Oui, si les rajustements ont un effet rétroactif au début de l'exercice. Ils comptent recevoir des crédits supplémentaires en décembre pour compenser.

Le sénateur Murray : Vous voulez dire qu'ils puisent déjà dans ces fonds?

Le président : Ils ont fait une avance.

Ms. Danagher: We have not given them incremental spending authority yet. They have been using their existing spending authority to pay the bills because it is a requirement. There were retroactive payments. Some of these settlements were a couple of years old, so there is retroactive funding as well.

Mr. Moloney: In the case of collective agreements, the government as employer is bound to respect the collective agreements and to pay according to agreements that have been duly signed and ratified. Departments do need to make those payments, but their budgets have not been so increased.

The Chairman: The \$800 million here will be used to pay back departments that have been advancing funds to the Armed Forces pursuant to the contract, then?

Mr. Moloney: In respect of the wages and salaries, the labour costs, yes, which are a portion, less than half.

The Chairman: That went to the heart of Senator Murray's question to you.

Senator Murray: You do have Treasury Board vote 5 available. I could take you through, but will not, the other non-statutory items here. They range from \$100 million and change for BSE, up to \$954 million for operating budget carry-forward and the compensation adjustments of \$854 million. The point that I make, even allowing for the fact that you have been using cash flow to pay some of the bills and that you are dependent on supply now to replenish the cash, is that we are talking about \$6.9 billion in an overall government budget, as Senator Segal reminds us, of some \$200 billion. I will not ask you to comment on this, but in that connection, the efforts of the Prime Minister to suggest that the little children of our service men and women will be facing a lean and mean Christmas if we do not get this through may amount to a bit of poetic licence on his part.

Correct me if I am wrong. Other than a decision by ministers, there is no reason why a start cannot be made during an election campaign on any of these non-statutory items.

Mr. Moloney: I would draw the attention of the honourable senator to page 85, which notes that Treasury Board vote 5 had a current balance, as of the printing of this document, of \$587.3 million. The senator is correct that there are significant sums, although smaller than the total here.

Senator Murray: There is Treasury Board vote 5, which, as you say, is not much more than half a billion. You have Governor General's Special Warrants that you could access. A much larger pool, if I can put it that way, still exists in terms of cash management for a couple of months. You are not out of money as we speak.

Mme Danagher : Nous ne leur avons pas encore donné l'autorisation de dépenser plus. Ils utilisent les fonds déjà reçus pour payer les factures parce qu'ils en ont besoin. Ils ont dû verser des rajustements rétroactifs. Certains de ces règlements dataient déjà de quelques années, de sorte qu'il a également fallu financer les paiements rétroactifs.

M. Moloney : Dans le cas des conventions collectives, le gouvernement est tenu, en tant qu'employeur, d'en respecter les dispositions et de verser les rajustements prévus dans des conventions dûment signées et ratifiées. Les ministères sont effectivement tenus de faire ces paiements, mais leurs budgets n'ont pas été augmentés en conséquence.

Le président : Donc, les quelque 800 millions prévus ici serviront à rembourser les ministères qui ont avancé les fonds aux Forces canadiennes pour respecter les dispositions du contrat?

M. Moloney : En ce qui concerne la rémunération, le coût de la main-d'oeuvre, oui. Ils représentent moins de la moitié du montant.

Le président : Voilà qui répond à la question que vous a posée le sénateur Murray.

Le sénateur Murray : Vous avez accès au crédit 5 du Conseil du Trésor. Je pourrais, ce que je ne ferai pas, passer en revue avec vous les dépenses non législatives. Elles varient, de 100 millions de dollars et des poussières pour l'ESB à 954 millions de dollars de report de budget de fonctionnement en passant par des rajustements salariaux de 854 millions de dollars. Ce que je tente de faire ressortir, c'est que, même en admettant que vous avez recours à des réaménagements pour payer des factures et que vous devez maintenant attendre des crédits supplémentaires pour renouveler les fonds, nous parlons de 6,9 milliards de dollars contre un budget total, comme nous l'a rappelé le sénateur Segal, de 200 milliards de dollars. Je ne vais pas vous demander de commenter ce point, mais à cet égard, les efforts déployés par le premier ministre en vue de nous faire croire que les familles de nos soldats n'auront pas un beau Noël si nous n'adoptons pas ce budget relèvent d'une certaine licence poétique.

Corrigez-moi si j'ai mal compris. Autre qu'une décision en ce sens prise par les ministres, rien n'empêche, durant une campagne électorale, de commencer à engager ces dépenses non législatives.

M. Moloney : J'attire l'attention de l'honorable sénateur à la page 92 où l'on souligne que le solde courant du crédit 5 du Conseil du Trésor, au moment d'aller sous presse, était de 587,3 millions de dollars. Le sénateur a raison d'affirmer que les montants sont importants, bien qu'ils soient ici inférieurs au total.

Le sénateur Murray : Il y a le crédit 5 du Conseil du Trésor qui, comme vous le dites, ne représente pas beaucoup plus qu'un demi-milliard de dollars. Vous pouvez aussi recourir à des mandats spéciaux du gouverneur général. Si je puis l'exprimer ainsi, il existe donc une cagnotte beaucoup plus grosse pour faire des paiements durant quelques mois. Vous ne manquez pas de fonds en ce moment.

Mr. Moloney: With the proviso of an inability to move money between votes. That is the one constraint against that, but otherwise, yes.

Senator Murray: Can you use Governor General's Special Warrants to replenish Treasury Board vote 5?

Mr. Moloney: No.

Senator Ringuette: When you were answering Senator Murray's question, you referred to having to make payments in accordance with union agreements. Therefore, the spending that you referred to that had already been spent as a result of collective agreements is in reference to the civilian staff within the military or the defence department. It has nothing to do with the proposed salary increase for the military. Am I right?

Mr. Moloney: Yes, you are. I am sorry if I left the impression that this was all collectively bargained. No, it is absolutely not. Within those amounts, there will be civilians with wages and salaries that are collectively bargained, others that are non-represented, and then there will be the military, which is, of course, a separate process. I was also trying to draw a link to the broader issue across the government of the position that was in one of the votes that the senator referred to where there is a further amount outside the military in respect of wages and salaries.

Senator Ringuette: Just to ensure that we have a clear picture here, the amount of money that has already been spent in regard to salary increases is for civilian staff who fall under collective agreements; is that correct?

Mr. Moloney: Yes, that is correct.

The Chairman: I have three supplementary questions.

Senator Murray asked you about vote 5, and you raised that subject in your initial remarks. You said that in the 2006-07 estimates, you intend to use the new vote 5 wording. Will this new wording that you will use at that time be different from the wording in the presentation made to us by the President of the Treasury Board, or is it identical? If it is not identical, is it something you can table with us so that we can review it before it does go into the 2006-07 document?

Mr. Moloney: It has not changed, but I will ask my colleague to remind senators of the details.

Ms. Danagher: The package tabled with you in the spring is exactly what we are proposing to implement. There has been no change to the vote wording since that time.

The Chairman: Senator Eggleton asked a question about the whole budget process and the Main Estimates process. It is something I have spoken about in the Senate and asked a number of questions on for some time, because of the lack of flexibility that seems to exist in Canada between the Treasury Board Secretariat and the Department of Finance.

M. Moloney: Avec la réserve que nous ne pouvons pas déplacer les fonds d'un crédit à l'autre. C'est la seule contrainte, mais autrement, vous avez raison.

Le sénateur Murray: Pouvez-vous recourir à des mandats spéciaux du gouverneur général pour renouveler les fonds du crédit 5 du Conseil du Trésor?

M. Moloney: Non.

Le sénateur Ringuette: Quand vous répondiez à la question du sénateur Murray, vous avez parlé de faire des paiements conformes aux conventions collectives. Par conséquent, les dépenses que vous avez mentionnées et qui étaient déjà faites avaient trait aux employés civils des Forces ou du ministère de la Défense. Elles n'ont donc rien à voir avec les augmentations de solde des militaires, n'est-ce pas?

M. Moloney: Vous avez raison. Je suis désolé si je vous ai donné l'impression que tous ces rajustements faisaient l'objet de négociations collectives. Ce n'est absolument pas le cas. Ces montants iront à payer les rajustements salariaux de civils qui ont une convention collective, de civils qui ne sont pas syndiqués et de militaires, un processus naturellement tout à fait distinct. J'essaie aussi de faire le lien avec la question plus générale d'un des crédits mentionnés par le sénateur qui sert à payer les rajustements salariaux de personnel qui n'est pas militaire.

Le sénateur Ringuette: Juste pour être sûre que nous nous comprenons bien, le montant qui a déjà été dépensé sous forme de rajustements salariaux visait des employés civils syndiqués, c'est bien cela?

M. Moloney: Oui.

Le président: J'ai trois questions supplémentaires.

Le sénateur Murray vous a interrogé au sujet du crédit 5 et vous avez vous-même abordé le sujet dans votre déclaration liminaire. Vous avez dit que, dans le budget des dépenses de 2006-2007, vous projetez d'utiliser le nouveau libellé. Ce nouveau libellé sera-t-il différent de celui que nous a exposé le président du Conseil du Trésor? S'il l'est, pouvez-vous le déposer auprès du comité pour que nous puissions l'examiner avant qu'il soit inséré dans le document de 2006-2007?

M. Moloney: Il n'a pas changé, mais je vais demander à ma collègue de vous en rappeler les détails.

Mme Danagher: Nous prévoyons d'utiliser ce qui vous a été présenté au printemps. Aucun changement n'a été apporté au libellé projeté depuis lors.

Le président: Le sénateur Eggleton a posé une question au sujet de tout le processus budgétaire et de celui qui concerne le budget principal des dépenses. C'est une question au sujet de laquelle j'ai pris la parole au Sénat et pose des questions depuis quelque temps déjà, en raison du manque de souplesse qui semble au Canada caractériser les rapports entre le ministère des Finances et le Secrétariat du Conseil du Trésor.

In your view, is there a way to reduce the discrepancy between the Main Estimates and the budget documents? What can be done so that we need not have such huge supplementary estimates?

Mr. Moloney: It is a complicated question. The government committed, in the 2005 budget and confirmed again in a management paper that was recently tabled, a commitment to consult with parliamentarians on a range of ways to improve reporting to Parliament and make the government's reporting of greater use to parliamentarians as well as to Canadians.

In the case of the recent paper, specific reference is made to the challenge of increasing "the consistency," I believe the words were, between the budget and the Main Estimates.

In the case of Budget, 2005 and the 2005 Main Estimates, we had a lag of two days, February 25 to 27, I believe. Evidently, there is not time under that system to reflect a document in the Main Estimates.

The Chairman: Does your process not start many months in advance of the tabling of the budget?

Mr. Moloney: In fact, our process starts in some respects before some of the budgetary determination processes start.

The Chairman: Should there not be some way that the two can be brought together so that we are not sitting here looking at \$7 billion in new spending called supplementary estimates?

Mr. Moloney: I believe that there are alternatives that we will want to work through with parliamentarians. We would be happy, should senators be interested, to discuss those ideas with this committee.

The Chairman: We would be most interested in that.

Mr. Moloney: Clearly, aspects of changing the timing between these two instruments need to somehow be broached. We have, as you know, under standing orders a limit date by which time the Main Estimates must be tabled. There are no fixed dates around government's budgets, for a variety of reasons. Most of those reasons would continue to be valid in a number of circumstances.

In principle, one could fix a lag between the two documents, but there will be challenges on the two sides.

With parliamentarians' consent, we could consider changing the timing of the Main Estimates. One of the key aspects is to get initial supply for the first three months. That is something that we think could be reviewed, the role and timing of asking for that initial supply in order to give the government time to bring forward a set of estimates that would be more consistent with the budget.

This obviously changes the nature of parliamentarians' ability to review spending and the Main Estimates. It changes the time factor quite a bit.

Selon vous, existe-t-il un moyen de réduire l'écart entre le Budget principal des dépenses et les documents budgétaires? Que pourrait-on faire pour réduire le besoin de produire des budgets supplémentaires aussi volumineux?

M. Moloney : La question est compliquée. Le gouvernement s'est engagé, dans le budget de 2005, engagement qu'il a confirmé dans le document de gestion récemment déposé, à consulter les parlementaires sur les divers moyens d'améliorer les rapports qui leur sont fournis et d'en accroître l'utilité, pour les parlementaires comme pour les Canadiens.

Pour ce qui est du document de gestion récemment déposé, il mentionne particulièrement le problème d'accroître la « concordance », je crois que c'est le mot, du budget et du Budget principal des dépenses.

Quant au budget de 2005 et au Budget principal des dépenses de 2005, les deux ont été déposés à deux jours d'intervalle, ce qui ne laisse pas beaucoup de temps, manifestement, pour les arrimer.

Le président : Le processus n'est-il pas enclenché de nombreux mois avant le dépôt du budget?

M. Moloney : En fait, notre processus s'amorce à certains égards avant même que ne débute le processus d'établissement du budget.

Le président : Ne devrait-il pas y avoir un moyen d'accorder les deux, de manière à ce que nous ne nous retrouvions pas à examiner de nouvelles dépenses de 7 milliards de dollars dans un budget supplémentaire?

M. Moloney : Il existe des solutions que nous allons examiner avec les parlementaires. Si la question intéresse le comité, nous en discuterons avec lui avec plaisir.

Le président : Nous serions des plus intéressés.

M. Moloney : De toute évidence, il faut commencer d'une manière ou d'une autre à changer le moment de présenter les deux. Comme vous le savez, le Règlement nous oblige à déposer le Budget principal des dépenses avant une certaine date. Par contre, les budgets du gouvernement ne sont pas assortis de dates fixes, pour diverses raisons. La plupart de ces raisons demeurerait souvent valables.

En principe, on pourrait exiger un décalage des deux documents, mais cela posera des défis de part et d'autre.

Avec le consentement des parlementaires, nous envisagerions de changer la date de dépôt du Budget principal des dépenses. Un des éléments cruciaux est d'obtenir les affectations pour les trois premiers mois de l'exercice. Nous estimons qu'il y aurait moyen de modifier le rôle de ces documents et le moment de les déposer pour demander les affectations initiales afin de donner au gouvernement le temps de produire une série de budgets de dépenses se rapprochant davantage du budget.

Cela influe manifestement sur la capacité des parlementaires d'examiner les dépenses et le Budget principal des dépenses. Le facteur temps s'en trouve considérablement modifié.

The Chairman: It would also help if there would be more detailed cooperation between Treasury Board and the Department of Finance in the making of the budget. If the Main Estimates that are to flow from the budget were to come down following that consultation, do you not think we would not need such huge Supplementary Estimates (A) as are before us today?

Mr. Moloney: There is a range of dimensions along which there is in fact close cooperation between Department of Finance officials and Treasury Board Secretariat officials. I am now on the second of two sides of that divide in my own career.

As the chair has alluded to, the nature of the requirements to appropriately change votes to establish the vote requirements and, as we now have, the various program activity architecture elements of the Main Estimates to reflect budget initiatives, is a process that requires considerable time. Transparency is less of an issue.

As well, a significant number of items are finalized for budget purposes, particularly on the statutory side, where the information is simply not available. The statutory items may change in significant ways.

If we are just focusing on the voted items, there are national governments in other countries looking at multi-year appropriations. This raises quite a few challenges for parliamentarians and for governments.

The Chairman: Accountability is another challenge.

Mr. Moloney: Yes. Opening that door does allow one to consider such things as interim supply and appropriate ways in which the government can come before Parliament in the same week or in a matter of a few days with major documents that are more consistent.

We expect to come before parliamentarians to ask for consultations on those issues through the course of the next many months.

The Chairman: We look forward to that.

Senator Eggleton: On the question of the timing of the Main Estimates versus the budget, the Main Estimates have to be out, as I recall, by March 1, a month in advance of the beginning of the fiscal year. Of course, the budget usually comes a week or two before that, so there is no way you can incorporate it, given the time you need to prepare all these documents.

I take it that, in order to be able to incorporate in the Main Estimates the budget impact, we would probably require the budget to be delivered in the fall. That would give you enough time to do that. One of the difficulties with the budget in the fall is that it is further away from the beginning of the fiscal year. As we just found out, the estimates that economists make about the economy can change in a few months' time and, therefore, a

Le président : Une coopération plus étroite entre le Conseil du Trésor et le ministère des Finances dans la préparation du budget serait également utile. Si le Budget principal des dépenses qui doit découler du budget était déposé après cette consultation, ne croyez-vous pas que cela rendrait inutiles des Budgets supplémentaires des dépenses (A) aussi volumineux que celui qui est à l'étude aujourd'hui?

M. Moloney : Il existe une foule de dossiers dans lesquels il y a étroite collaboration entre les fonctionnaires du Secrétariat du Conseil du Trésor et des Finances. Moi-même, avant de travailler au Secrétariat, j'ai travaillé aux Finances.

Comme y faisait allusion la présidence, la nature des exigences en vue de changer comme il convient les crédits de manière à déterminer les besoins et, tel que c'est le cas actuellement, les éléments d'architecture des divers programmes dans le Budget principal des dépenses pour refléter les initiatives annoncées dans le budget est un processus qui exige beaucoup de temps. La transparence est moins un enjeu.

De plus, de nombreux postes sont finalisés aux fins budgétaires, particulièrement les postes législatifs, alors que l'information est tout simplement inexistante. Les postes de dépenses législatives peuvent changer sensiblement.

Si nous ne nous attardons qu'aux crédits votés, les gouvernements nationaux d'autres pays envisagent de faire des affectations pluriannuelles. Voilà qui pose quelques défis aux parlementaires et aux gouvernements.

Le président : La reddition de comptes est aussi un défi.

M. Moloney : Effectivement. En ouvrant cette porte, on permet d'envisager la possibilité de prendre des moyens pertinents dans le cadre desquels le gouvernement peut se présenter devant le Parlement durant la même semaine ou à quelques jours d'intervalle avec d'importants documents qui sont plus cohérents.

Nous prévoyons nous présenter devant des parlementaires pour demander la tenue de consultations à ce sujet durant les prochains mois.

Le président : Nous attendrons cette demande avec impatience.

Le sénateur Eggleton : En ce qui concerne le moment du dépôt du budget par rapport à celui du Budget principal des dépenses, si je ne m'abuse, le budget principal doit sortir avant le 1^{er} mars, soit un mois avant le début de l'exercice suivant. Naturellement, le budget est habituellement déposé une semaine ou deux avant cette date, de sorte qu'il est impossible de faire les rajustements qui s'imposent, étant donné le temps requis pour rédiger tous ces documents.

Je suppose que, pour pouvoir tenir compte dans le Budget principal des dépenses de l'impact du budget, il faudrait probablement que le budget soit déposé à l'automne. Cela vous laisserait le temps voulu. Par contre, le dépôt du budget à l'automne est problématique, en ce sens qu'il est encore plus éloigné du début de l'exercice suivant. Comme nous venons tout juste de le voir, les prévisions établies par les économistes peuvent

budget in the fall might not be as relevant to the fiscal year as one that comes on the lip of the fiscal year. Is that roughly the dilemma?

Mr. Moloney: That is a key part of the dilemma. I was trying to allude to the fact that there are also factors that suggest that governments would wish to preserve flexibility to introduce a budget as the country's needs require.

From the point of view of Treasury Board Secretariat, our challenge to ourselves has been: If we work within the budget parameters we have now, what can we do in respect of Main Estimates? Clearly, there can be no change made without the standing orders changing, which in turn means a broad parliamentary consensus that an alternative approach would be warranted.

The specific detail of the need for interim supply is part of what drives that calendar, however. If we had an alternative way to deal with initial supply with which parliamentarians were generally happy, that could potentially open the door without having to revisit the budget aspect. If not, then you have to look at the two of them together.

Senator Ringuette: I have two items on which I would like more information. To no surprise to my colleagues, I would like to talk about the Public Service Modernization Act.

Two years ago, this committee went through the supplementary estimates and agreed to \$48 million to implement Bill C-25, which is the Public Service Modernization Act. You are now back here with a request for additional funds of \$58.4 million. Two years ago, the President of the Treasury Board promised that the \$48 million would fully implement the Public Service Modernization Act, which would include technology to remove the geographic barriers to national hiring. Two years down the road, you are requesting an additional \$58.4 million, and we still have the geographic barriers to national hiring.

Where did the \$48 million go? Have you parked it somewhere? If so, why are you requesting an additional \$58 million?

On page 13, you have broken down the \$58.4 million into three different agencies: The Public Service Human Resources Management Agency of Canada, which, I agree, desperately, needs money to ensure they can manage our HR resources appropriately; then you only have \$9 million for the Public Service Commission; and the Canada School of Public Service, \$7.7 million. That totals \$22.4 million. I would like to know where the other \$36 million will be spent. As well, I would like to know if the \$9 million for the Public Service Commission will go towards increased technology to remove the geographic barriers to hiring.

changer en quelques mois, de sorte qu'un budget automnal n'aurait peut-être pas autant de pertinence pour l'exercice que celui qui est déposé juste avant le début. Est-ce une assez bonne description du dilemme?

M. Moloney : C'est un élément central du dilemme. J'essayais de faire allusion au fait qu'il existe aussi des facteurs indiquant que les gouvernements souhaitent conserver la souplesse de déposer un budget quand les besoins du pays l'exigent.

Du point de vue du Secrétariat du Conseil du Trésor, le défi que nous nous sommes imposés est le suivant : si nous travaillons dans le cadre des paramètres budgétaires actuels, que pouvons-nous faire au sujet du Budget principal des dépenses? Manifestement, on ne peut faire des changements sans modifier le Règlement, ce qui signifie qu'il faudrait que les parlementaires s'entendent pour dire qu'une autre approche serait justifiée.

Les détails précis du besoin d'affectations provisoires font partie de ce qui dicte le calendrier, cependant. Si nous avions un autre moyen de faire les affectations initiales qui satisferait les parlementaires, nous pourrions peut-être faire des changements sans avoir à toucher à l'aspect budgétaire. En l'absence d'un pareil moyen, il faut envisager de changer les deux à la fois.

Le sénateur Ringuette : J'aimerais avoir plus de précisions sur deux points. Mes collègues ne s'étonneront pas d'entendre que j'aimerais aborder la Loi sur la modernisation de la fonction publique.

Il y a deux ans, notre comité a examiné le budget supplémentaire des dépenses et a approuvé l'affectation de 48 millions de dollars à la mise en oeuvre du projet de loi C-25, soit la Loi sur la modernisation de la fonction publique. Voilà que vous nous demandez une autre tranche de 58,4 millions de dollars. Il y a deux ans, le président du Conseil du Trésor avait promis que les 48 millions permettraient la mise en oeuvre intégrale de la Loi sur la modernisation de la fonction publique, y compris de la technologie permettant d'abolir les obstacles géographiques à l'embauche nationale. Deux ans plus tard, vous demandez 58,4 millions de dollars de plus, et les obstacles à l'embauche nationale sont toujours là.

Où sont allés les 48 millions de dollars? Les avez-vous mis en réserve quelque part? Dans l'affirmative, pourquoi demandez-vous 58 millions de plus?

À la page 14, les 58,4 millions de dollars sont répartis entre trois organismes : l'Agence de gestion des ressources humaines de la fonction publique du Canada qui, j'en conviens, a désespérément besoin de fonds pour assurer une bonne gestion de nos ressources humaines, la Commission de la fonction publique du Canada, pour laquelle vous ne prévoyez que 9 millions de dollars, et l'École de la fonction publique du Canada, qui recevrait 7,7 millions de dollars. Cela fait en tout 22,4 millions de dollars. J'aimerais savoir où seront dépensés les 36 millions qui restent. De plus, j'aimerais savoir si les 9 millions de dollars réservés à la Commission de la fonction publique seront affectés à accroître la technologie permettant d'abolir les obstacles géographiques à l'embauche nationale.

Mr. Moloney: The Public Service Commission made a public announcement on its intentions respecting a national area selection policy on October 6, immediately prior to tabling this report.

Senator Ringuette: I know all of that. That is only a small portion of the equation, because that announcement relates to a four-year plan, and only for the jobs in the Ottawa region.

Two years ago, when we agreed to the \$48 million to implement Bill C-25, it was to include the necessary technology for the commission to remove the geographic barriers. The transcripts of the meetings of this committee reflect that. I know that you personally were not here, but that was a commitment. Where did that money go? That commitment was not fruitful. Why are you coming back to ask for an additional \$58 million?

Mr. Moloney: Three or four points are worth making in that respect.

We can, if the senator wishes, provide further details on the precise use of the \$48 million. To clarify the announcement that was made in October, it is true that the immediate commitment, as of April 1, 2006, is for external recruitment for all officer-level jobs in the National Capital Region. However, there were two further commitments. One was that, as of April 2007, all officer-level jobs across Canada will be subject to these requirements. As of December 2007, all jobs are open to Canadians, so there is a graduated implementation.

Senator Ringuette: Would you give me a copy of what you just read? That is not the press release that I received.

Mr. Moloney: Certainly.

Second, it is the case that these estimates are requesting \$9 million for the Public Service Commission, of which \$2.65 million is in support of activities related to the implementation of the new PSMA. In addition to that, there is \$6.36 million for the purposes of developing and implementing the public service resourcing system, an IT system designed to support the recruitment and staffing processes within departments and agencies. I believe this goes further to the senator's questions.

The balance of the funds, of the total of \$58.4 million, does in fact support, in addition to the Public Service Human Resources Management Agency of Canada requirements as well as those I just mentioned of the Canada School of Public Service, 25 departments and agencies to address critical needs within their own context in respect of their responsibilities under the new PSMA. These are qualitatively different.

Senator Ringuette: What assurance do I have, looking at roughly \$9 million for the Public Service Commission, that Treasury Board will provide that money to the commission? I have a letter that is dated 10 months ago from the president of the

M. Moloney : La Commission de la fonction publique a annoncé publiquement, le 6 octobre, soit juste avant le dépôt du rapport, ce qu'elle projetait comme politique relative à une zone de sélection nationale.

Le sénateur Ringuette : Je sais tout cela. Ce n'est qu'une petite partie de l'équation, car l'annonce porte sur un plan de quatre ans et seulement pour les emplois dans la région d'Ottawa.

Il y a deux ans, quand nous avons accepté d'affecter 48 millions de dollars à la mise en oeuvre du projet de loi C-25, le crédit incluait la technologie qui permettrait à la commission d'éliminer les barrières géographiques, comme en fait foi le compte rendu des délibérations de notre comité. Je sais que vous n'y étiez pas personnellement, mais un engagement a été pris. Où sont allés ces fonds? Cet engagement n'a pas été respecté. Pourquoi revenez-vous nous demander 58 millions de dollars de plus?

M. Moloney : J'aurais trois ou quatre points à faire valoir à cet égard.

Nous pouvons, si le sénateur y tient, fournir des précisions sur la façon dont ont été utilisés les 48 millions. Pour préciser l'annonce faite le 6 octobre, il est vrai que l'engagement immédiat, à compter du 1^{er} avril 2006, vise le recrutement à l'externe pour combler tous les postes de niveau d'agent de la région de la capitale nationale. Cependant, il y a deux autres engagements. L'un était qu'à compter d'avril 2007, tous les concours pour des emplois d'agent au Canada devront satisfaire à ces exigences. Dès décembre 2007, tous les emplois seront ouverts à tous les Canadiens, de sorte que la mise en oeuvre se fera graduellement.

Le sénateur Ringuette : Pourriez-vous me fournir un exemplaire de ce que vous venez de lire? Il n'en était pas question dans le communiqué de presse que j'ai reçu.

M. Moloney : Certainement.

Ensuite, il est vrai que le budget à l'étude demande 9 millions de dollars pour la Commission de la fonction publique, dont 2,65 millions iront à soutenir les activités liées à la mise en oeuvre de la nouvelle Loi sur la modernisation de la fonction publique. De plus, 6,36 millions sont prévus pour élaborer et mettre en place un système de ressource de la fonction publique, c'est-à-dire d'un système de TI conçu pour appuyer les processus de recrutement et de dotation des ministères et organismes. Je crois que cela répond aux questions posées par le sénateur.

Le reste des fonds, du total de 58,4 millions de dollars, sont en fait prévus pour répondre aux besoins, non seulement de l'Agence de gestion des ressources humaines de la fonction publique du Canada et de l'École de la fonction publique du Canada que je viens de mentionner, mais également les besoins essentiels de 25 ministères et organismes pour bien s'acquitter des responsabilités que leur confère la nouvelle Loi sur la modernisation de la fonction publique. Ces besoins diffèrent, sur le plan qualitatif.

Le sénateur Ringuette : Quelle assurance me donne-t-on, lorsqu'il est question des quelque 9 millions de dollars destinés à la Commission de la fonction publique, que le Conseil du Trésor les lui donnera effectivement? J'ai ici une lettre envoyée par la

commission telling me that she has requested the money from Treasury Board but was having difficulty with Treasury Board and that she could move on the technology required.

You come here as representatives of Treasury Board and tell us that X amount of money will go towards something, and Y amount will go towards something else. Once that is accepted and we have agreed to the allotment of funds, you create barriers. It goes back to the process. Why are you creating barriers for the Public Service Commission move, even though we have given the authority to spend money for that specific purpose? What authority do you have to not go ahead and undermine parliamentarians?

Mr. Moloney: The President of the Treasury Board and the Treasury Board ministers have a fiduciary duty to recommend the appropriate use of funds that are allocated by cabinet for uses. They do require Treasury Board submissions to come in from departments that explain how the funds will be used in a manner that has appropriate performance management frameworks, that has appropriate specific objectives, means by which those objectives will be achieved, assessed and reported against.

Given the fact that the government is proposing now to have these monies voted, we could only have reached this stage if Treasury Board had received an approved submission from the Public Service Commission, and this is the amount that Treasury Board ministers have approved as a result of a request from the Public Service Commission. This amount, on being voted, goes into the appropriate reference level of the Public Service Commission.

Senator Ringuette: The same items were part and parcel of the supplementary estimates we approved two years ago. We are still looking at millions of dollars for the same issue. I have a lot of difficulty with that. I fear that there is a lot of spin in order for us to approve funds. After the funds have been approved by parliamentarians, it is another ball game in ensuring that those funds are allocated to deal with the issues discussed with parliamentarians. It comes down to an issue of accountability. I will wait to see the specific spending of the \$48 million. Hopefully I will see that before I am asked to cast my vote in support of an additional allocation of \$58 million.

Mr. Moloney: If I could offer one footnote, the senator will of course have the opportunity, through departmental performance reports, to receive an accounting from the appropriate minister on how funds were used against priorities that had been set out. Such uses of funds, the priority in terms of the national area of selection and the funds against it, will be reported to Parliament through the departmental performance reports, after the fact.

Senator Ringuette: You promised a few minutes ago that you would send me the detailed spending of the \$48 million.

présidente de la commission il y a dix mois dans laquelle elle dit avoir demandé les fonds au Conseil du Trésor pour mettre en place la technologie requise, mais que le Conseil lui fait des difficultés.

Vous vous présentez ici en tant que représentants du Conseil du Trésor et vous nous dites que tant de fonds iront à telle chose et tant d'autres fonds, à telle autre chose. Puis, une fois que les fonds sont approuvés, vous créez des embûches. Pourquoi mettez-vous des bâtons dans les roues de la Commission de la fonction publique, en dépit du fait que nous avons donné l'autorisation de dépenser à cette fin particulière? De quel droit n'allez-vous pas de l'avant et minez-vous le travail des parlementaires?

M. Moloney : Le président du Conseil du Trésor et les ministres membres du conseil ont l'obligation fiduciaire de recommander l'affectation qui convient des fonds affectés par le Cabinet à certaines fins. Pour le faire, ils doivent recevoir des ministères des présentations au Conseil du Trésor qui expliquent comment les fonds seront utilisés de manière à se conformer aux cadres de gestion du rendement, les objectifs visés et comment ils seront atteints, l'évaluation des résultats et comment il en sera fait rapport.

Étant donné que le gouvernement projette désormais de soumettre ces crédits à un vote, nous n'aurions pu en arriver à cette étape que si le Conseil du Trésor avait reçu une présentation approuvée de la Commission de la fonction publique, et c'est là le montant que les ministres du Conseil du Trésor ont approuvés à la suite de la demande présentée par la Commission de la fonction publique. Ce montant, une fois approuvé, est inscrit contre le niveau de référence approprié de la Commission de la fonction publique.

Le sénateur Ringuette : Les mêmes postes faisaient partie du Budget supplémentaire des dépenses que nous avons approuvé il y a deux ans. Voilà que nous sommes à nouveau en train d'examiner l'affectation de millions de dollars aux mêmes fins. Cela me cause beaucoup de difficultés. Je crains qu'il n'y ait beaucoup d'emberlificotage pour nous faire approuver ces fonds. Une fois que les fonds sont approuvés par les parlementaires, c'est tout autre chose que de faire en sorte qu'ils sont affectés aux fins discutées avec les parlementaires. Tout revient à une question de reddition de comptes. Je vais attendre de voir comment ont été dépensés les 48 millions de dollars. Avec un peu de chance, je serai fixée avant d'avoir à me prononcer au sujet de l'affectation additionnelle de 58 millions de dollars.

M. Moloney : Si je puis ajouter un commentaire, le sénateur aura bien sûr l'occasion d'obtenir, dans les rapports de rendement des ministères, une reddition de compte du ministre pertinent quant à la façon dont les fonds ont été utilisés par rapport aux priorités établies. Des rapports sur de pareilles utilisations de fonds, sur la priorité en termes de la zone nationale de sélection et des fonds qui s'y rattachent, seront présentés au Parlement dans les rapports de rendement des ministères, soit après le fait.

Le sénateur Ringuette : Vous avez promis, il y a quelques minutes, que vous m'enverriez des précisions sur la façon dont les 48 millions de dollars ont été dépensés.

Mr. Moloney: We absolutely will.

Senator Ringuette: Another issue that I think is important relates to the gas tax. It is \$5 billion over five years, and you are requesting \$600 million for this fiscal year.

How will you audit the municipalities to ensure that the funds were granted as per the program guidelines? We have a national, federal audit mechanism, and each province has its own provincial audit mechanism. What guarantee in regards to control and audit do you have for the municipalities for all of this \$5 billion?

Mr. Moloney: I think it would be wisest to provide the senator with a specific written reply that would record the auditing requirements for this specific program. All grants, contributions and transfer programs of the government have specific audit requirements, as well as reporting requirements. If the senator wishes, we can provide the specific wording that would be associated with this particular program.

Senator Ringuette: Thank you very much.

Senator Eggleton: Senator Murray asked about the pay of the Canadian Forces. I On page 233, the second item down under "Voted Appropriations," it indicates: "Increases to pay and allowances for Canadian Forces members, including medical and dental officers, senior military officers and military judges," and under vote 1 there is the figure of \$322-odd million. Am I looking at the right item?

Mr. Moloney: Yes.

Senator Eggleton: Has this increase been put into effect, or will it only be in effect when the supplementary estimates are passed or when there is a dissolution of Parliament and Governor General's Special Warrants are granted under vote 5 provisions? When exactly will this flow? Has it flowed already and is it being cash managed?

Mr. Moloney: In respect of increases in pay for Canadian Forces non-commissioned members, general service officers in the rank of lieutenant colonel and below, medical and dental officers in the ranks of lieutenant and second lieutenant, increases of 2.4 per cent in pay and 2.4 per cent in environment and special allowances were put in place, effective April 1, 2005.

Senator Eggleton: There are no pay increases in these supplementary estimates for the Canadian Forces in those ranks you mentioned. No additional ranks are impacted one way or the other by the passage of this document.

Mr. Moloney: These amounts do not have a source of funds within the department's reference levels at this point. Those specifics, as my colleague mentioned, need to be cash managed because they were put in place. Those were not collective agreements, but they were put in place as of April 1 of this year.

M. Moloney : C'est bien ce que nous ferons.

Le sénateur Ringuette : Une autre question selon moi importante a trait à la taxe sur l'essence. Elle représente 5 milliards de dollars sur cinq ans. Or, vous demandez 600 millions de dollars pour le présent exercice.

Comment ferez-vous l'audit des municipalités pour vérifier que les fonds ont été octroyés conformément aux lignes directrices s'appliquant au programme? Nous avons un mécanisme national, fédéral, de vérification, et chaque province a le sien. Quelle garantie avez-vous, sur le plan du contrôle et de l'audit des municipalités, au sujet de ces 5 milliards de dollars?

M. Moloney : Je crois qu'il serait plus sage de répondre au sénateur en décrivant par écrit les exigences de vérification qui sont prévues pour ce programme. Tous les programmes de subvention, de contribution et de transfert du gouvernement sont assortis d'exigences précises sur le plan de la vérification et de la production de rapports. Si le sénateur le souhaite, nous pouvons lui envoyer une description des exigences précises associées à ce programme particulier.

Le sénateur Ringuette : Je vous remercie beaucoup.

Le sénateur Eggleton : Le sénateur Murray a posé des questions au sujet de la solde des Forces canadiennes. À la page 200, on peut lire au second point dans la colonne des « Crédits à approuver » : « Hausse de la solde et des indemnités des membres des Forces canadiennes, y compris les médecins militaires et les dentistes militaires, les officiers supérieurs et les juges militaires » et sous la colonne du crédit 1, un montant de quelque 322 millions de dollars est inscrit. Est-ce que je suis au bon poste?

M. Moloney : Oui.

Le sénateur Eggleton : Cette augmentation est-elle entrée en vigueur déjà ou faut-il attendre que le budget supplémentaire soit adopté ou, si le Parlement était dissous, que des mandats spéciaux du gouverneur général soient émis à l'égard du crédit 5? Quand au juste toucheront-ils ces fonds? Les ont-ils déjà et sont-ils en train de les gérer?

M. Moloney : En ce qui concerne les augmentations de solde des soldats du rang, des agents de services généraux ayant le rang de lieutenant-colonel ou un rang inférieur, les médecins et dentistes qui sont lieutenants et seconds lieutenants, des augmentations de 2,4 p. 100 de la solde et de 2,4 p. 100 des indemnités spéciales et environnementales sont entrées en vigueur le 1^{er} avril 2005.

Le sénateur Eggleton : Il n'y a pas d'augmentation de solde prévue dans le budget supplémentaire à l'étude pour les membres des Forces canadiennes du rang que vous avez mentionné. L'adoption de ce document n'influe sur aucun autre rang.

M. Moloney : Ces montants n'ont pas de source de fonds dans les niveaux de référence du ministère à ce stade-ci. Il faut débloquer les fonds pour ceux-là, comme l'a mentionné ma collègue, parce que les augmentations sont entrées en vigueur le 1^{er} avril dernier.

Senator Segal: I am trying to get clarity on this as between your answer to Senator Murray and your answer to Senator Ringuette. If Parliament were to dissolve in a heap of smoke this afternoon, these payments that began on April 1 would continue until such time as the department ran out of cash, at which point it could then revert to funds made available under Governor General's Special Warrants to continue meeting these obligations. Do I understand that correctly?

Mr. Moloney: The department would have two choices: To access votes it had in place and to not proceed with other planned expenditures; or to request access to further funds via the Governor General's Special Warrants, within the same vote.

Senator Segal: Just so I am clear, there is nothing that will necessarily happen in Parliament that will get in the way of the department's capacity to meet its obligations under previous votes to these levels of pay for the people enumerated in this specific item.

Mr. Moloney: For that to be the case, it would require either access to other money within the same vote, not proceeding with other spending, or for the government to recommend to the Governor General a special warrant.

Senator Murray: I presume you are telling us that those raises have already started to be paid. It is not retroactive, is it? It has already started, right? The money is in their pockets.

Mr. Moloney: Yes.

Senator Murray: I should ask somebody who is authorized to speak on his behalf, but I do not know why the Prime Minister has been raising this subject of premature dissolution interfering with pay raises for our military.

The Chairman: Immigrant settlement would be another example.

Senator Murray: I am putting this on the record so that the President of the Treasury Board, when he comes tomorrow night, will have a prepared and satisfactory answer.

The Chairman: Before turning to the second round, I had a question from page 10 of the estimates dealing with Government-On-Line. These initiatives use information and communications technology to provide Canadians with enhanced access and to improve citizen-centered, integrated services. Government On-Line is aimed at supporting the implementation of a common electronic infrastructure and multi-channel service delivery strategy.

On page 10, it indicates that GOL has been allocated \$880 million since budget 2000. Of this amount, \$429 million has been requested in supplementary estimates from 2001 to the present supplementary estimates. This committee has, in the past, been concerned with the supplementary estimates being used in this manner. Why do departments continually use supplementary estimates to request funding for the Government-On-Line initiative? Does the use of the supplementary estimates to fund

Le sénateur Segal : J'essaie de voir clair dans tout cela à partir des réponses que vous avez données au sénateur Murray et au sénateur Ringuette. Si le Parlement était dissous cet après-midi, ces paiements qui ont commencé le 1^{er} avril se poursuivraient jusqu'à ce que le ministère manque de fonds, auquel cas on se servirait de mandats spéciaux du gouverneur général pour continuer de respecter ces obligations. J'ai bien compris?

M. Moloney : Le ministère aurait deux choix : puiser dans des crédits déjà votés et renoncer à d'autres dépenses planifiées ou demander l'affectation d'autres fonds au même crédit par la voie de mandats spéciaux du gouverneur général.

Le sénateur Segal : Juste pour m'assurer que j'ai bien saisi, rien ne pourrait survenir au Parlement qui pourrait empêcher le ministère de verser aux personnes énumérées dans ce poste la solde qu'il s'est engagé à verser.

M. Moloney : Pour que ce soit le cas, il faudrait qu'il ait accès à d'autres fonds relevant du même crédit, c'est-à-dire qu'il renonce à faire d'autres dépenses, ou que le gouvernement recommande au gouverneur général d'émettre des mandats spéciaux.

Le sénateur Murray : Je suppose que vous êtes en train de nous dire qu'on a déjà commencé à payer ces augmentations. Elles ont un effet rétroactif, n'est-ce pas? On a déjà commencé à les verser, oui? Ils ont l'argent dans leur poche.

M. Moloney : Oui.

Le sénateur Murray : Je devrais poser la question à une personne autorisée à parler en son nom, mais j'ignore pourquoi le premier ministre persiste à dire qu'une dissolution prématurée du Parlement va empêcher nos militaires de toucher leur augmentation de solde.

Le président : L'établissement des immigrants en serait un autre exemple.

Le sénateur Murray : Je vais faire une demande officielle pour que le président du Conseil du Trésor, lorsqu'il comparaitra demain, puisse nous faire une réponse satisfaisante.

Le président : Avant d'entamer le deuxième tour de table, j'aurais une question au sujet de la page 11, de la partie qui traite des initiatives de GED, c'est-à-dire de Gouvernement en direct. Elles s'appuient sur la technologie de l'information et des communications pour améliorer l'accès des Canadiens au gouvernement et offrir des services intégrés axés sur le citoyen. Le programme Gouvernement en direct est destiné à appuyer la mise en place d'une stratégie de prestations de services multimodes et d'une infrastructure électronique commune.

Il y est aussi écrit que GED a reçu des crédits de 880 millions de dollars en tout depuis le budget de l'an 2000. De ce montant, 429 millions de dollars ont été demandés dans des budgets supplémentaires des dépenses depuis 2001. Le comité s'est dit préoccupé, par le passé, par un recours aussi intensif aux budgets supplémentaires. Pourquoi les ministères se servent-ils continuellement des budgets supplémentaires pour demander des crédits pour GED? Ce recours à des budgets supplémentaires

increases in the Government-On-Line budget imply that they are having some kind of difficulty in the planning that they should be doing for this program? What is the reason for it?

Mr. Moloney: There are two sorts of issues reflected here. A portion of the funds for Government-On-Line initiatives, specific initiatives that are conducted by departments, do go through a central review and allocation process.

The Chairman: Is that at Treasury Board?

Mr. Moloney: No, it is not. The responsibility for Government-On-Line was transferred in 2003 to Public Works Canada. Specific business cases need to be brought forward for initiatives with the expectation that, as initiatives prove themselves, they will be taken on by departments within their existing reference levels.

As well, a portion of this funding is in support of the secure channel, which is essentially the backbone, a contract managed by Public Works and which has had for the last two years annual approvals to continue within an overall contract that Public Works has authorized. That contract does extend beyond next year, so the secure channel functionality is being reviewed for funding. The Government-On-Line initiatives, which are the applications, if you like, are the amounts that are referred to here as having had funding that runs through the end of this fiscal year.

The Chairman: Thank you.

Senator Downe: I would like to lobby Treasury Board to clear up the language in their estimates documents so that Canadians can understand them after the first read. That would make parliamentarians' jobs much easier.

I referenced the earlier question I asked about enhancing the Government of Canada's presence in the region by building capacity for regional ministers. The explanation for that is on page 103, and I will read it into the record:

(This funding will increase federal presence in the regions, contributing to the shaping of national policy from a regional perspective, improving horizontal management and integration of policy and programs, and enhancing the capacity of the government to respond to regional issues.)

Senator Segal: Amen.

Senator Downe: That sounds like a job of a member of Parliament.

Having asked the question, I find out that the expenditure of \$383,000 is for additional political exempt staff for ministers to be located in the region. Had that been in there, it would have been clearer to everyone. Throughout the report, there is similar wording. I notice that you have a briefing book there that has

des dépenses pour financer des augmentations du budget de GED signifie-t-il qu'ils ont de la difficulté à planifier l'activité de ce programme? Quelle en est la raison?

M. Moloney : En fait, vos questions concernent deux réalités différentes. Une partie des fonds qui servent à financer GED, des initiatives précises qui sont menées par les ministères, est effectivement soumise à un processus d'examen et de répartition central.

Le président : Au Conseil du Trésor?

M. Moloney : Non. La responsabilité de GED a été transférée en 2003 à Travaux publics Canada. Il faut soumettre des analyses de rentabilisation précises des initiatives en prévoyant qu'à mesure qu'elles font leurs preuves, elles seront appliquées par des ministères à même les niveaux de référence existants.

De plus, une partie de ces fonds vise à appuyer une voie de communication protégée, échine de tout le système, un contrat qui est géré par Travaux publics et qui a reçu au cours des deux dernières années les approbations requises pour poursuivre les travaux dans le cadre d'un contrat global autorisé par Travaux publics. Ce contrat ne prend fin qu'à la fin de l'exercice prochain, de sorte qu'on est en train d'examiner les fonctions de la voie de communication protégée pour voir s'il convient de la financer. Les initiatives de GED, qui sont des applications, si vous préférez, sont les montants qui sont mentionnés ici comment ayant été financés jusqu'à la fin du présent exercice.

Le président : Je vous remercie.

Le sénateur Downe : J'aimerais que le Conseil du Trésor utilise des termes plus précis dans ses documents sur les budgets de dépenses pour que les Canadiens puissent les comprendre dès la première lecture. Cela nous faciliterait beaucoup la tâche, à nous, les parlementaires.

J'en reviens à la question que j'ai posé au sujet de l'intensification de la présence du gouvernement du Canada dans les régions en augmentant la capacité des ministres régionaux. L'explication se trouve à la page 102. J'en fais une lecture officielle :

(Ces fonds permettront d'accroître la présence du gouvernement fédéral dans les régions, contribuant ainsi à l'élaboration de politiques nationales, selon une perspective régionale, améliorant la gestion horizontale et l'intégration de politiques et de programmes, et améliorant la capacité du gouvernement du Canada à répondre à des questions régionales.)

Le sénateur Segal : Amen.

Le sénateur Downe : On dirait presque la description de tâches d'un parlementaire.

Après avoir posé la question, je découvre que la dépense de 383 000 \$ est destinée à ajouter des employés au personnel politique exonéré des ministres en région. Si cette précision avait été fournie au départ, tout le monde aurait mieux compris. On emploie le même langage tout au long du rapport. Je remarque

more detailed notes in it that you refer to when you answer our questions. Maybe we should all receive that.

I would lobby Treasury Board in the future for language that can be clearly understood, not only by parliamentarians, but by all Canadians.

I have a specific question.

The Chairman: Do you mind if he responds to that question? I should like to hear his response to the use of improving horizontal management as almost a camouflage for having new exempt staff in the regional offices.

Senator Murray: It is parliamentary secretaries, so it appears.

Mr. Moloney: We can certainly work on the clarity of the language and the clarity of description of the initiatives.

Senator Downe: If not, we will have to recommend that Treasury Board officials be transferred to the income tax division which uses language like that. We live in hope for next year.

I have a specific question about a topic of which I was unaware but was intrigued by what I found when studying the documents. I refer to page 243 of the supplementary estimates, where there is a reference to a transfer of land from the Department of National Defence to Downsview Park. Then there is a reference as well to establishing a borrowing authority of up to \$100 million for Downsview Park.

I understood that government policy was that surplus lands went to Canada Lands. How did the Department of National Defence get in the business of transferring land without going through Canada Lands? If you do not know, you can send the answer to me.

Mr. Moloney: The available information I have, senator, describes the transaction. It does not describe why there was an intervening role or why there was not. We will provide that in writing.

Senator Downe: One of our colleagues may have the answer.

Senator Eggleton: There was a subsidiary or an agent Crown established, a separate entity called Parc Downsview Park, with a separate board of directors. It came out of Canada Lands, but because Canada Lands has primarily been in the business of disposing of and developing property, and in this case the proposal was that the land would be retained as a park, it went to a separate entity. In other words, it was outside the usual work that Canada Lands does. A subsidiary Crown corporation was established.

Senator Downe: Was Canada Lands excluded from the transaction, in your understanding?

Senator Eggleton: Yes.

que vous avez là un cahier d'information qui fournit des renseignements plus détaillés dont vous vous servez pour répondre à nos questions. Nous devrions peut-être tous l'avoir.

J'encourage le Conseil du Trésor à rédiger les descriptions, à l'avenir, de manière à être bien compris non seulement par les parlementaires, mais également par tous les Canadiens.

J'ai une question précise à poser.

Le président : Voyez-vous un inconvénient à ce qu'il réponde d'abord à cette question? Je suis curieux de voir comment il va expliquer qu'on parle d'améliorer la gestion horizontale pour ne pas dire presque qu'on va augmenter le nombre d'employés exonérés dans les bureaux des ministres régionaux.

Le sénateur Murray : Ce sont des secrétaires parlementaires, semble-t-il.

M. Moloney : Nous pouvons certes nous efforcer d'avoir un langage plus clair et de décrire plus clairement les initiatives.

Le sénateur Downe : Si vous n'y parvenez pas, nous allons devoir recommander que les hauts fonctionnaires du Conseil du Trésor soient mutés à la Division de l'impôt, où cette façon de s'exprimer est courante. Nous vivrons d'espoir jusqu'à l'an prochain.

J'ai une question précise au sujet d'un poste dont j'ignorais tout, mais qui m'a intrigué quand j'ai lu les documents. Je vous renvoie à la page 182 du Budget supplémentaire des dépenses, là où il est question d'une cession de terrains par la Défense nationale au Parc Downsview Park. Puis on parle également d'une autorisation d'emprunter jusqu'à 100 millions de dollars pour le Parc Downsview Park.

J'avais cru comprendre que le gouvernement avait pour principe que les terres excédentaires allaient à la Société immobilière du Canada. Comment se fait-il que le ministère de la Défense nationale se retrouve à céder des terrains sans passer par la Société immobilière? Si vous ne le savez pas, vous pouvez m'envoyer la réponse plus tard.

M. Moloney : Les renseignements dont je dispose, sénateur, ne font que décrire la transaction. Ils n'expliquent pas l'existence ou l'absence d'un rôle d'intervention. Nous vous enverrons la réponse par écrit.

Le sénateur Downe : Un de nos collègues a peut-être la réponse.

Le sénateur Eggleton : Une filiale a été créée, une entité distincte appelée Parc Downsview Park qui a un conseil d'administration distinct. Elle est issue de la Société immobilière, mais parce que cette dernière s'occupe surtout d'aliéner des biens et d'exploiter l'immobilier et que, dans ce cas-ci, il était proposé de faire un parc de ces terrains, ils ont été cédés à une entité distincte. En d'autres mots, la transaction ne relevait pas du mandat habituel de la Société immobilière. Une filiale de la société d'État a donc été créée.

Le sénateur Downe : La Société immobilière a-t-elle été exclue de la transaction, d'après ce que vous en savez?

Le sénateur Eggleton : Oui.

Senator Downe: I am interested to hear that. We have a similar situation in Charlottetown regarding some surplus land.

I am also intrigued by the note on page 127 of the supplementary estimates where there is reference to the Government of Canada forgiving a debt to Downsview Park of over \$15 million. Do I have it clear that, on the one hand, they guaranteed the borrowing of up to \$100 million and, on the other hand, they wrote off a debt of \$15 million?

Mr. Moloney: It is the borrowing authority reference, yes. Do you have the reference to that?

Senator Downe: If you do not have it at hand, you can send me a note on it.

Mr. Moloney: We will do that.

Senator Downe: Thank you.

The last question I have pertains to page 18, the increase in the Guaranteed Income Supplement, which is \$100 million. This program is most helpful to the Canadians who receive it, but there has been an ongoing concern that hundreds of thousands of Canadians do not receive it because the government has no way of getting the money to them. Canadian seniors of low income have to file an income tax application every year to receive the money. Seniors who do not owe income tax sometimes do not file and, as a result, hundreds of thousands, maybe up to 400,000, are not receiving it. Is Treasury Board concerned at all when the departments come forward about how the program is being administered?

Mr. Moloney: Statutory programs are not reviewed by Treasury Board in the same manner or, generally speaking, are approved by cabinet. Their operations are subject to reviews, but we do not have a standing review process at Treasury Board for statutory programs.

Senator Downe: Is the onus on the individual department?

Mr. Moloney: In general, yes.

Senator Segal: I have some brief questions, some of which I do not expect our guests will have detailed information on.

On page 233, with respect to the Department of National Defence, there is a specific provision, some \$17 million "...to support the lawful interception of private communications and the search and seizure of information or computer files to ensure public safety and security." Could I ask you at some point, at your convenience, to share with us what laws relate to lawful interception? What is the statutory base for that? What laws passed by Parliament constitute the authority under which this is taking place?

Le sénateur Downe : Voilà qui est intéressant. Il existe une situation analogue à Charlottetown concernant des terres excédentaires.

Je suis également intrigué par la note, à la page 135 du Budget supplémentaire des dépenses, selon laquelle le gouvernement du Canada fait une remise de dettes de plus de 15 millions de dollars à Downsview Park. Ai-je bien compris que, d'une part, le gouvernement a garanti l'emprunt de jusqu'à 100 millions de dollars et que, d'autre part, il a remis des dettes de 15 millions de dollars?

M. Moloney : C'est la référence autorisant l'emprunt, effectivement. L'avez-vous trouvée?

Le sénateur Downe : Si vous ne l'avez pas à portée de la main, vous pourrez m'envoyer une note à ce sujet.

M. Moloney : C'est ce que nous allons faire.

Le sénateur Downe : Je vous remercie.

Ma dernière question a trait à l'augmentation de 100 millions de dollars du Supplément de revenu garanti, à la page 20. Ce programme est des plus utile aux Canadiens qui en bénéficient, mais on craint de plus en plus que des centaines de milliers de Canadiens ne reçoivent pas ces prestations parce que le gouvernement ne dispose pas de moyen de les identifier. En effet, pour avoir droit aux prestations, il faut que les Canadiens âgés qui ont un faible revenu fassent une déclaration de revenu chaque année. Les personnes âgées qui n'ont pas d'impôt sur le revenu à payer ne font pas de pareille déclaration, de sorte que des centaines de milliers d'entre elles, jusqu'à 400 000 peut-être, ne touchent pas les prestations. Le Conseil du Trésor se préoccupe-t-il de savoir comment est administré le programme quand les ministères demandent des fonds?

M. Moloney : Le Conseil du Trésor n'examine pas les programmes de dépenses législatives de la même manière ou plutôt, en règle générale, ils sont approuvés par le Cabinet. Leur fonctionnement peut faire l'objet d'un examen, mais il n'existe pas au Conseil du Trésor de processus d'examen permanent des programmes de dépenses législatives.

Le sénateur Downe : La responsabilité en revient-elle à chaque ministère?

M. Moloney : En règle générale, oui.

Le sénateur Segal : J'ai quelques brèves questions auxquelles je ne m'attends pas que nos invités vont pouvoir fournir des réponses détaillées.

Dans la partie consacrée au ministère de la Défense nationale, à la page 200, on trouve une provision particulière de quelque 17 millions de dollars « pour assurer la sécurité et la protection du public par l'interception légale de communications privées, et l'examen et la saisie d'information ou de fichiers informatiques ». Pourrais-je vous demander de nous dire, quand cela vous conviendra, quelles lois s'appliquent à l'interception légale? Quelles lois l'autorisent? Quelles lois adoptées par le Parlement confèrent le pouvoir de faire de pareilles interceptions?

A second question from the same page relates to the \$62 million item relating to the Canadian Forces and the extension of their forces, both regular and reserve. I assume that, with the normal rigour of Treasury Board, when those funds were asked for by the department pursuant to the defence policy statement, Treasury Board would have been given the targets for recruitment and the achievement of these goals related to that particular expenditure of funds. If it is at all possible, we should like to see any of those targets that you feel you can share with this committee. It would be most helpful to Canadian to understand the anticipated rate of progress with that level of funding going forward. I understand that that is interim and supplementary funding. There are other funds in the Main Estimates for some of this. Any advice you could share with in that respect would be most helpful.

I have two general questions. It strikes me that the supplementary estimate process is about capturing, for the purposes of parliamentary approval, new expenditure requirements which have emerged, either through statutory or policy change realities. In the private sector — which is by no means perfect in that it makes its own level of mistakes — corporations publicly traded, much smaller than many of the single-line items in this document, issue regular quarterly reports with a prescribed terminology around discussion by management of changes that are taking place to the expenditure pattern. How much money was supposed to be spent in this last quarter? How much was spent? Why was there a difference? Is there some materiality to the changes affecting that difference?

It strikes me that in our process — and it is not the fault of the officials but the fault of the process — we play catch-up all the time. The Auditor General comes in long after programs have been expended on to pass judgment *ex cathedra* for which, sadly, she has the authority to pass judgment on — matters beyond simple prudence and parliamentary appropriation, but also value for money. You are in the process at Treasury Board of coming forward with requests with respect to sups. Then, of course, we have the \$1 items, which are a way for the government to say, “We think we will have to spend some money in another area, we just want to get a nailed-down line of approval so we have the freedom to do that without really knowing how much we will spend.”

It strikes me that the quarterly report phenomenon might help us all understand the process on the way through, create greater transparency for Canadians, and allow some clarity. I just leave that for you to comment upon.

I have a final question with respect to Governor General's Special Warrants. I would be interested in your perception, in terms of convention, tradition and parliamentary practice, how long the absence of a Parliament would allow Governor General's Special Warrants to be used to fund the expenditures of the realm? How long could that go on before we would be beginning to exceed the conventional practice under the principles that were established at Runnymede so many years ago?

Une deuxième question, toujours à la même page, concerne le poste de 62 millions de dollars consacré à des ajouts aux Forces canadiennes régulières et à la réserve. Je présume qu'avec sa grande rigueur habituelle, le Conseil du Trésor, quand le ministère a demandé ces fonds en conformité avec l'énoncé de la politique en matière de défense, aurait été informé des cibles de recrutement et de la manière dont elles seraient atteintes. Si possible, nous aimerions avoir toute information sur ces cibles que vous estimez pouvoir partager avec nous. Il serait fort utile que les Canadiens sachent à quel rythme on prévoit atteindre ces objectifs, étant donné le montant demandé. Je suis conscient qu'il s'agit de financement provisoire et supplémentaire. Le Budget principal des dépenses prévoit d'autres fonds à cette fin. Toute information que vous pourrez nous donner à ce sujet sera la bienvenue.

J'ai deux questions d'ordre général. Il me semble que le principe d'un budget supplémentaire des dépenses est de décrire, pour les faire approuver par le Parlement, de nouveaux besoins de dépenser nés soit de modifications apportées à des lois ou d'une nouvelle orientation. Dans le secteur privé — qui est loin d'être parfait, puisqu'il commet ses propres erreurs —, des sociétés cotées en bourse dont le budget est bien inférieur à nombre des postes budgétaires énumérés dans le document à l'étude publient périodiquement des rapports trimestriels à la forme bien établie au sujet des nouvelles tendances observées dans les dépenses. Combien d'argent devait être dépensé durant ce dernier trimestre? Combien a effectivement été dépensé? Pourquoi y a-t-il un écart? Les changements qui expliquent la différence sont-ils d'ordre matériel?

Il me semble que, dans notre processus — et ce n'est pas la faute des hauts fonctionnaires, mais bien du processus —, nous sommes constamment à la traîne. La vérificatrice générale passe ensuite à l'action, longtemps après l'engagement des dépenses, et pose un jugement *ex cathedra*, ce qu'elle a malheureusement le droit de faire, sur des questions qui vont au-delà du simple principe prudentiel et des crédits approuvés par le Parlement. Elle décide aussi si le contribuable en a pour son argent. Le Conseil du Trésor est en train de présenter des demandes dans le cadre du Budget supplémentaire des dépenses. Il y a aussi ces postes de 1 \$ qui permettent au gouvernement de dire qu'il croit devoir dépenser de l'argent dans un autre secteur, qu'il souhaite simplement en faire approuver le principe de manière à pouvoir engager des dépenses sans vraiment en connaître le montant.

Il me semble que la production de rapports trimestriels pourrait nous aider à comprendre le processus dans l'intervalle, à offrir plus de transparence aux Canadiens et à injecter un peu de clarté dans le processus. Je vous laisse le soin de commenter.

J'ai une dernière question relative aux mandats spéciaux du gouverneur général. Je serais curieux de savoir pendant combien de temps selon vous, d'après les conventions, les usages et les pratiques parlementaires, l'absence d'un Parlement permettrait de recourir à des mandats spéciaux pour financer les dépenses de l'État? Pendant combien de temps pourrait-on le faire sans contrevenir à la pratique conventionnelle, sous le régime établi il y a si longtemps à Runnymede?

Mr. Moloney: The last is probably simplest so perhaps I could start there.

Senator Segal: By all means.

Mr. Moloney: What is generally referred to as the Milliken bill of 1996 established the current regime, which allows for Governor General's Special Warrants to be signed up to 60 days after the return of writs. The practice has been, on the last three occasions, that warrants would have a duration of up to 45 days in terms of a final warrant that could be signed.

Senator Segal: Sixty and 45 would be the extension beyond the return of the writs, which is usually a month after the actual vote takes place.

Mr. Moloney: Three weeks.

Senator Segal: Thank you very much for that.

Mr. Moloney: As to the specifics, the \$17 million under DND, referred to as supporting the lawful interception of private communications, is a horizontal initiative. This is part of what the government refers to as the lawful access initiative, which is coordinated by Public Safety and Emergency Preparedness Canada, in support of combatting terrorism and other crimes; CSIS; the RCMP; and access to private communications, computer files and other information.

Senator Segal: Is the governing legislative authority the Anti-terrorism Act? What is the public authority under which this is being done? Is this being done under a series of statutes?

Mr. Moloney: In fact it is an initiative which is operated against the requirements of the Telecommunications Act, as well as the Charter of Rights and Freedoms, and the privacy legislation.

Senator Segal: Those are the governing authorities.

Mr. Moloney: Those are the relevant authorities.

Senator Eggleton: What is CSE?

Mr. Moloney: In terms of the amounts that are in these supplementary estimates, we have National Defence, CSE, RCMP, the Department of Justice, Industry Canada, and Public Safety and Emergency Preparedness Canada.

Senator Segal: I only ask the question because the government has just introduced a bill to create legislative authority, where it would suggest that the authority already exists for senior agencies within the federal Crown to be doing this work on behalf of national security.

Mr. Moloney: This is in support of the existing practices.

The Chairman: Senator Downe has a supplementary on that.

Senator Downe: On that same topic, when I read this I was intrigued to note that National Defence is making the largest

M. Moloney : La dernière question est probablement la plus simple. Je vais donc peut-être commencer par y répondre.

Le sénateur Segal : Faites, je vous en prie.

M. Moloney : Ce qu'on appelle habituellement le projet de loi Milliken de 1996 a établi le régime actuel qui permet d'émettre des mandats spéciaux du gouverneur général jusqu'à 60 jours après le retour des brefs d'élection. Les trois dernières fois, la pratique consistait à émettre des mandats d'une durée de 45 jours.

Le sénateur Segal : Soixante jours, et les 45 jours représenteraient la prolongation après le retour des brefs d'élection, qui a habituellement lieu un mois après le vote comme tel.

M. Moloney : Trois semaines.

Le sénateur Segal : Je vous remercie beaucoup de ces précisions.

M. Moloney : Pour ce qui des détails, le montant de 17 millions de dollars, dans les dépenses de la Défense nationale, qui serait affecté à l'interception légale des communications privées est un poste horizontal. Il s'inscrit dans ce que le gouvernement qualifie d'initiative d'accès légal, qui est coordonnée par Sécurité publique et Protection civile Canada à l'appui de la lutte contre le terrorisme et d'autres crimes, en collaboration avec le SCRS et la GRC. Elle permet l'accès aux communications privées, aux fichiers informatiques et à d'autres informations.

Le sénateur Segal : La loi habilitante est-elle la Loi antiterroriste? En vertu de quel pouvoir fait-on cela? L'interception se fait-elle sous le régime d'une série de lois?

M. Moloney : En fait, c'est une initiative menée en fonction des exigences de la Loi sur les télécommunications, de la Charte des droits et libertés et de la Loi sur la protection de la vie privée.

Le sénateur Segal : Ce sont là les textes habilitants.

M. Moloney : Effectivement.

Le sénateur Eggleton : Qu'est-ce que le CSC?

M. Moloney : En ce qui concerne les montants qui figurent dans le budget supplémentaire à l'étude, il y a la Défense nationale, le CSC, la GRC, le ministère de la Justice, Industrie Canada et Sécurité publique et Protection civile Canada.

Le sénateur Segal : Je pose la question uniquement parce que le gouvernement vient de déposer un projet de loi créant le pouvoir législatif, selon lequel les principaux organismes de l'État fédéral sont déjà habilités à faire ce travail au nom de la sécurité nationale.

M. Moloney : Il vise à appuyer les pratiques existantes.

Le président : Le sénateur Downe a une question supplémentaire à ce sujet.

Le sénateur Downe : À ce même égard, quand j'ai lu ce passage, ma curiosité a été piquée de voir que c'est la Défense nationale qui

contribution and the Royal Canadian Mounted Police is second. I would have assumed that the RCMP and CSIS would have been larger contributors to this. Why is the Department of National Defence the largest contributor?

Mr. Moloney: As the senator pointed out, it is the communications security establishment within National Defence, which is working closely in conjunction with RCMP and CSIS.

With respect to the reserves, we do not have with us any interim objectives in terms of the 5,000 plus the 3,000. We can provide those if they are available.

Senator Segal: That was the quarterly report.

Mr. Moloney: Yes, the quarterly report. I believe that Minister Alcock may well speak tomorrow, as part of the improved reporting to Parliament, about timely reporting. As you know, the government currently has the monthly fiscal monitor that looks at the state of the government's aggregate spending and at categories, but it does not have a department-by-department update.

As we move to what we call the expenditure management information system, which will allow us to have a common approach, a common architecture across departments in terms of reporting to Parliament on our outcome objectives, how we did against those on an annual basis, and as we get that information in place and available to parliamentarians on an annual basis, that will be the first step towards being able to move in an intra-year way, by department.

Senator Segal: I assume, however, that Treasury Board — as is the case with management boards in the provinces — determines, on a quarterly basis, if not on a monthly basis, how all departments are doing as against their statutory expenditure levels. You have to do that to discharge your obligations.

My question is: Do you see any difficulty — aside from the fact that it would take time to develop and could not be done overnight — on a quarterly basis, with the public and Parliament having access to those same financial performance numbers so that there would be transparency and understanding and fewer dreadful surprises, either plus or minus, at the end of the fiscal year? I am talking from a point of view of your process. The politics is for the minister and others to address, I understand that. Just from the point of view of the job you do, would it be made more difficult if that measure of transparency were available to the taxpayers or "shareholders?"

Mr. Moloney: Senator, you are pointing towards assessing the government's overall fiscal situation.

Senator Segal: I am thinking about department by department; I am more interested in that.

Mr. Moloney: Department by department, the monthly fiscal monitor gives us the best bottom-line assessment in aggregate. I believe the challenge of moving from informing Parliament for

fait la plus forte contribution, suivie de la Gendarmerie royale. J'aurais cru que la GRC et le SCRS auraient été les principaux organismes. Pourquoi est-ce la Défense nationale?

M. Moloney : Comme l'a fait remarquer le sénateur, le Centre de sécurité des communications qui relève de la Défense nationale travaille en étroite collaboration avec la GRC et le SCRS.

Pour ce qui est de l'ajout à la réserve, je n'ai pas d'information sur les objectifs provisoires relatifs à l'ajout de 5 000, plus 3 000. Nous vous obtiendrons les renseignements s'ils existent.

Le sénateur Segal : C'était le rapport trimestriel.

M. Moloney : Oui, le rapport trimestriel. Le ministre Alcock pourrait fort bien parler demain de l'établissement opportun de rapports, dans le cadre des efforts en vue d'améliorer les rapports présentés au Parlement. Comme vous le savez, le gouvernement dispose actuellement de la revue financière mensuelle qui analyse l'état de l'ensemble des dépenses gouvernementales et les catégories, mais il ne se fait pas de mise à jour par ministère.

À mesure que nous faisons la transition vers ce que nous appelons le système d'information sur la gestion des dépenses, qui nous permettra d'avoir une approche commune, une infrastructure commune à tous les ministères, pour produire les rapports au Parlement sur nos objectifs communs, sur l'atteinte de ces objectifs en cours d'exercice, et lorsque nous aurons cette information et que nous la mettrons chaque année à la disposition des parlementaires, nous aurons franchi la première étape vers la production de données par ministère en cours d'exercice.

Le sénateur Segal : Je suppose toutefois que le Conseil du Trésor — comme c'est le cas des conseils de gestion dans les provinces — détermine, chaque trimestre, si ce n'est chaque mois, où en sont tous les ministères par rapport à leurs niveaux de dépenses législatives. Il faut qu'il le fasse pour s'acquitter de ses obligations.

Voici ma question : mis à part le fait qu'il faudrait du temps pour le faire, qu'il est impossible de le faire du jour au lendemain, entrevoyez-vous des difficultés à ce que le Parlement et le grand public aient sur une base trimestrielle accès à ces mêmes données sur le rendement financier, de sorte que le processus serait transparent, qu'on le comprendrait mieux et qu'on s'éviterait des surprises désagréables à la fin de l'exercice? Je parle du point de vue du processus. La politique relève du ministre et d'autres personnes, je le sais. Mais du strict point de vue du travail que vous faites, vous rendrait-on la tâche plus difficile en offrant cette transparence aux contribuables, qui sont nos « actionnaires » et quelque sorte?

M. Moloney : Sénateur, vous vous dirigez vers une évaluation de la situation budgétaire globale du gouvernement.

Le sénateur Segal : Je songe plutôt à une évaluation par ministère. C'est ce qui m'intéresse davantage.

M. Moloney : La revue financière mensuelle est ce qui nous donne la meilleure évaluation finale de l'ensemble, ministère par ministère. Selon moi, le défi de passer à de l'information

appropriations authority purposes to requesting appropriations versus reporting, would be significant in terms of building an understanding — not just with parliamentarians, but also the public in general — in terms of what is the normal rhythm and flow of funds in the course of a fiscal year, and what would be a sign of normal or good management, and what would be a sign of the spending pace through the year.

Senator Segal: If we took a specific example, such as I referenced in my first round, the proposal with respect to compassionate leave and support therefrom, clearly the government had a duty to set an infrastructure in place to provide a basis for the funding applications to be processed and tell the resources officers across the country and that has a cost whether one person applies or millions apply. I understand that. One would better understand how that is proceeding, quarter by quarter, rather than waking up to see that we spent \$27 million on infrastructure to deliver, but only \$9 million was actually paid out, which I am sure is as troubling to the public servants who are honourably involved in that program as it is to any of the parliamentarians who may be concerned. Would transparency not allow public servants who work hard to have it done right to do that more quickly than they are able to do so because of the lack of clarity in our present context?

Mr. Moloney: That is obviously a hypothetical situation.

Senator Segal: It is indeed.

Mr. Moloney: It is fair to say that, in any existing program, let alone new, to be able to understand the lags between expected application rates and expected payout rates, it is critical that part of Treasury Board's role is to ensure we have in place, good tracking and reporting systems not just on an annual basis, but on a much more frequent basis in order for managerial and ministerial response, where appropriate. Whether public transparency would aid that or not is a different question.

Senator Eggleton: I appreciate Senator Segal's comparison with what is done in the private sector as it relates to quarterly reporting. I appreciate the answer as well. However, that raises a question in my mind. I read an article in a newspaper in the last couple of days — and I do not know if it is accurate or not — where the writer suggested that the public service spends about 30 per cent of its time reporting on the other 70 per cent of its time. In a private sector analysis, that would be considered extremely inefficient.

Senator Segal: Post-Enron the private sector might be doing some of the same things.

Senator Eggleton: Is that a fair assumption? If this is a matter, if we are to get into quarterly reporting that we have to look at the entire reporting system? You provide many reports. Does that 30 per cent figure seem real?

communiquée au Parlement pour faire approuver des crédits à des demandes de crédits contre la production de rapports serait imposant pour ce qui est de renseigner non seulement les parlementaires, mais également le public canadien, sur le rythme normal des dépenses et les mouvements de fonds en cours d'exercice, sur ce qui est un signe de gestion normale ou bonne et ce qui serait indicatif du rythme des dépenses tout au long de l'année.

Le sénateur Segal : Prenons un exemple précis comme celui que j'ai utilisé au premier tour de table, soit le projet relatif aux prestations pour soignants. Le gouvernement avait nettement le devoir de mettre en place une infrastructure pour permettre le traitement des demandes de prestations et renseigner les agents des ressources répartis d'un bout à l'autre du pays, infrastructure qui a un coût, que l'on reçoive des millions de demandes ou une seule. J'en suis conscient. On comprendrait mieux ce qui se passe trimestre par trimestre plutôt que d'avoir un dur réveil et de constater que nous avons dépensé 27 millions de dollars pour une infrastructure mais que seulement 9 millions de dollars de prestations ont été versés. Cet état de faits, j'en suis sûr, laisse perplexes autant les fonctionnaires qui travaillent honnêtement à ce programme que les parlementaires intéressés. La transparence ne permettrait-elle pas aux fonctionnaires qui s'efforcent de bien faire les choses de le faire plus rapidement qu'ils ne le peuvent actuellement, à cause du manque de clarté causé par le contexte actuel?

M. Moloney : Nous parlons évidemment d'un cas hypothétique.

Le sénateur Segal : Effectivement.

M. Moloney : Il est juste de dire que, dans tout programme en place, pour pouvoir connaître l'écart dans le temps entre les taux prévus de présentation de demandes et les taux prévus de versement des prestations, il est essentiel que le rôle du Conseil du Trésor soit, en partie, de faire en sorte que nous avons en place de bons systèmes de suivi et de production de rapports non seulement sur une base annuelle, mais sur une base beaucoup plus fréquente, de manière à ce que la direction et le ministre puissent au besoin donner un coup de barre. Savoir si la transparence aiderait ou pas est une tout autre paire de manches.

Le sénateur Eggleton : La comparaison faite par le sénateur Segal avec ce qui se fait dans le secteur privé au sujet des rapports trimestriels me plaît bien. J'ai aussi bien aimé la réponse. Toutefois, cela suscite chez moi une interrogation. J'ai lu il n'y a pas longtemps un article de journal — j'ignore si l'information est exacte —, dans lequel l'auteur laissait entendre que la fonction publique consacre à peu près 30 p. 100 de son temps à faire rapport sur les 70 p. 100 qui restent. Dans une analyse du secteur privé, cela serait considéré comme étant très inefficace.

Le sénateur Segal : Après l'affaire Enron, le secteur privé va peut-être devoir s'y mettre également.

Le sénateur Eggleton : Est-ce une hypothèse honnête? Si c'est vrai, faudra-t-il remettre en question tout le système de production de rapports si nous voulons instituer des rapports trimestriels? Ce chiffre de 30 p. 100 vous semble-t-il fondé?

Mr. Moloney: It seems somewhat of an exaggeration, but that might depend on the individual public servant. In relation to those of us whose job nit is to report to Parliament, the figure would be somewhat higher. That is a significant part of the sector that I am leading.

There are a significant number of reports within departments to Treasury Board and to Parliament in general. One of the management agenda objectives is to streamline reporting internally as well as to Parliament so that we can be not only more effective, but also more efficient as we do that reporting.

Assessing what will be useful internal reporting to parliamentarians is clearly an important objective on which we want to consult. We would do that so that, as the senator says, if managerial information systems are required to support good management, you do not make decisions without the information.

Senator Segal: Just so I understand Treasury Board's authority in these matters, if you had been appraised — and this is hypothetical — that the administrative costs for the compassionate care leave program were running well ahead of the actual disbursement relative to recipients and you were aware of that on a real-time basis, do you have the authority to intervene to try to arrest some of that expenditure, or is that outside your authority because the program is being operated under the statute of another department?

Mr. Moloney: Treasury Board has a clear role in terms of overseeing ministers' and deputies' accountabilities toward the good, prudent management of their departments. That would give Treasury Board the scope to ask questions and obtain information. However, it is not that it is another department. Treasury Board ministers are not in the business of formally approving funds for statutory uses.

Senator Segal: Would the Comptroller General intervene and stop it, or does anyone undertake a CFO function?

Mr. Moloney: The Comptroller General would report to Treasury Board. That good management and overall fiduciary responsibility role does lie with the board, apart from the specific approval. Yes, the questions could be asked. The studies could be launched, and a minister and deputy could be asked to explain their strategy.

Senator Downe: Is that true even in regard to statutory funding?

Mr. Moloney: Under the general auspices of good management, that would be done. I stand to be corrected, but Treasury Board cannot step in and change statutory aspects. These are programs, the nature of which Parliament has specifically approved.

M. Moloney : Il semble quelque peu exagéré, mais cela dépend peut-être du fonctionnaire visé. Pour ceux d'entre nous dont le travail consiste à produire des rapports pour le Parlement, le pourcentage pourrait être un peu plus élevé. Cette tâche absorbe beaucoup de temps dans le secteur que je dirige.

Un nombre important de rapports destinés au Conseil du Trésor et au Parlement sont en règle générale produits dans les ministères. Un des objectifs du programme de gestion est de simplifier la production des rapports internes et des rapports présentés au Parlement de manière à ce que nous puissions étre non seulement plus efficaces, mais également plus efficaces.

L'évaluation de ce qui sera utile comme rapport interne aux parlementaires est de toute évidence un objectif important au sujet duquel nous souhaitons avoir des consultations. Nous le ferions pour que, comme le dit le sénateur, si des systèmes d'information des gestionnaires sont nécessaires pour soutenir une bonne gestion, les décisions ne soient pas prises dans l'ignorance.

Le sénateur Segal : Simplement pour bien comprendre l'autorité du Conseil du Trésor à ces égards, si vous appreniez en temps réel — il s'agit toujours d'un cas hypothétique — que le coût administratif du programme de prestations pour soignants était bien supérieur aux prestations effectivement versées, pourriez-vous intervenir pour tenter de mettre un frein à certaines de ces dépenses ou cela vous échapperait-il parce que le programme est administré par un autre ministère?

M. Moloney : Le Conseil du Trésor a un rôle bien défini à assumer, en ce sens qu'il doit surveiller la reddition de comptes des ministres et sous-ministres de manière à s'assurer qu'ils font une gestion prudente et bonne de leur ministère. Il aurait donc la marge de manoeuvre voulue pour poser des questions et obtenir des renseignements. Le problème n'est pas cependant que le programme est administré par un autre ministère, mais bien que les ministres du Conseil du Trésor n'ont pas l'habitude d'approuver officiellement les dépenses législatives.

Le sénateur Segal : Le contrôleur général interviendrait-il et y mettrait-il le holà, ou quelqu'un se charge-t-il d'assumer la fonction de directeur des finances?

M. Moloney : Le contrôleur général ferait rapport au Conseil du Trésor. La responsabilité fiduciaire générale et la responsabilité d'une bonne gestion sont des rôles qui appartiennent au Conseil du Trésor, mis à part l'approbation particulière. Oui, des questions pourraient être posées. Des études pourraient être lancées et un ministre ou sous-ministre, prié d'expliquer sa stratégie.

Le sénateur Downe : Est-ce également vrai pour les dépenses législatives?

M. Moloney : On le ferait en fonction du principe de bonne gestion. Il se peut que je me trompe, mais le Conseil du Trésor ne peut s'interposer et changer des aspects législatifs. Ce sont des programmes dont la nature a été expressément approuvée par le Parlement.

Senator Downe: If you detect a problem in the delivery of a program — and I referenced my earlier question to the Guaranteed Income Supplement — what I heard you saying is that Treasury Board could do a study or review of the problem; is that correct?

Mr. Moloney: Treasury Board could request a deputy and a minister to explain their strategies in respect of any identified problems.

Senator Downe: You have now been made aware of the problem in the delivery of the Guaranteed Income Supplement. I have tons of information in my office that I can send you. It has been documented by a host of outside groups as well, that the objectives of the program that Parliament approved for low-income seniors are not being met because of the delivery problems in the program. The Parliamentary intention is not being followed up. That would seem to be of interest to Treasury Board. Would you conduct a review or request some studies?

Mr. Moloney: I will be happy to let the senator know what the government is doing in particular in response to that situation.

Senator Downe: Thank you, but I have already heard that in letters to the Prime Minister, ministers and others.

The government is making what they call a best effort. Many people would argue that that is not good enough because they are not reaching the people who need the money the most, the people who do not have lobbyists running around Ottawa or advocates in Parliament. They need the help, and they need it now. They are socially isolated. They may have difficulty filling out forms. Perhaps the language is too difficult to understand. Hundreds of thousands of low-income seniors are not getting the funds that Parliament wanted them to get. Particularly with winter approaching and high heating costs, the Treasury Board should ask hard questions about how that program can be delivered to meet the objective that Parliament outlined it wanted to achieve. Thank you.

The Chairman: Our time is up. I know, Mr. Moloney, that you have had experience in CIDA. I will try to squeeze in one short question in relation to that. The G8 ministers and leaders met in Kananaskis back in 2002. We are now close to 2006. In 2002, they agreed that they would come up with a fund to help solve the problems in Africa. At that time, Canada pledged \$100 million. We passed a bill in the Senate called the Jean Chrétien Bill in support of Africa. Here we are in the supplementary estimates on page 19 asking for funding of \$100 million to allow the Canadian International Development Agency to make investment contributions to the Canadian Investment Fund in Africa in accordance with section 3 of the Canada Fund for Africa Act.

Le sénateur Downe : Si vous repérez un problème dans l'exécution d'un programme — et j'en reviens à ma question précédente au sujet du Supplément de revenu garanti —, ce que j'ai compris de vos propos, c'est que le Conseil du Trésor pourrait mener une étude ou examiner le problème. Est-ce bien cela?

M. Moloney : Le Conseil du Trésor pourrait demander à un ministre ou à un sous-ministre d'expliquer sa stratégie par rapport au problème repéré.

Le sénateur Downe : Vous venez d'être avisé d'un problème dans l'exécution du programme du Supplément de revenu garanti. J'ai dans mon bureau des tonnes de renseignements que je peux vous envoyer. Le problème est documenté par une foule d'organismes de l'extérieur également, soit que les objectifs du programme approuvé par le Parlement à l'intention des personnes âgées à faible revenu ne sont pas atteints en raison de problèmes affectant l'exécution du programme. On ne donne pas suite à l'intention du législateur. Voilà qui semblerait être d'intérêt pour le Conseil du Trésor. Feriez-vous un examen ou demanderiez-vous des études?

M. Moloney : Je communiquerai avec plaisir au sénateur ce que fait le gouvernement à cet égard.

Le sénateur Downe : Merci, mais cette réponse m'a déjà été servie par le premier ministre, des ministres et d'autres personnes auxquels j'ai écrit.

Le gouvernement déploie ce qu'il appelle ses meilleurs efforts. Bon nombre soutiendraient que ce n'est pas assez parce que ces efforts n'atteignent pas les personnes qui ont le plus besoin de cet argent, celles qui n'ont pas de démarcheurs à Ottawa ou de défenseurs au Parlement. Elles ont besoin de ce soutien et elles en ont besoin tout de suite. Elles sont socialement isolées. Elles ont peut-être de la difficulté à remplir des formulaires. Peut-être les termes employés sont-ils trop difficiles à comprendre. Des centaines de milliers de personnes âgées à faible revenu n'obtiennent pas l'aide financière que souhaitait leur donner le Parlement. À l'approche plus particulièrement de l'hiver, étant donné le coût élevé du chauffage, le Conseil du Trésor devrait examiner de près comment est exécuté ce programme de manière à lui faire atteindre les objectifs définis par le Parlement. Je vous remercie.

Le président : Nous avons épuisé le temps dont nous disposons. Monsieur Moloney, je sais que vous avez déjà travaillé à l'ACDI. Je vais tenter d'insérer une toute petite question à ce sujet. Les ministres et chefs d'État du G8 se sont réunis à Kananaskis en 2002. Nous sommes presque en 2006. En 2002, ils se sont entendus pour établir un fonds qui aiderait à régler les problèmes avec lesquels sont aux prises les pays d'Afrique. Le Canada avait alors promis d'investir 100 millions de dollars. Le Sénat a adopté un projet de loi à l'appui de l'Afrique qu'on appelle le projet de loi de Jean Chrétien. Ne voilà-t-il pas qu'à la page 21 du Budget supplémentaire des dépenses, on demande 100 millions de dollars de plus pour permettre à l'Agence canadienne de développement international de faire des contributions au Fonds d'investissement du Canada pour l'Afrique, conformément à l'article 3 de la Loi sur le Fonds du Canada pour l'Afrique.

I have been told that not one cent of money has yet been spent in support of the health and other needs of Africans, promised as early as 2002. Why is it taking so long, and why was it not put in the Main Estimates, pursuant to Royal Assent being given to the bill? Why has this taken so long? Why has no money been paid by CIDA towards this important initiative?

Mr. Moloney: The Kananaskis commitment did refer to a \$100 million private sector fund in support of private sector development in Africa within a larger \$500 million Canada Fund for Africa that was funded under the Canada Fund for Africa Act. The resources in that broader fund have been entirely committed. Significant portions of that have been expended, and the balance of that will be expended, I believe, by next year.

The Chairman: The balance of the \$100 million?

Mr. Moloney: The other \$400 million. The particular \$100 million that is the subject of these supplementary estimates is for the Canada Investment Fund for Africa, which was one of the initiatives within the broader Canada Fund for Africa. This initiative took considerable time to unfold. In fact, there was a worldwide competition for a fund manager to be identified. That took considerable time.

The Chairman: Were you able to find a Canadian fund manager for it?

Mr. Moloney: The winner in the competition was a partnership between two firms. To negotiate and sign a funding agreement between the government and those two partner firms, one of which was Canadian, did take considerably longer. That funding agreement was only finalized and signed since the Main Estimates were tabled in the house. Thus, the government has come forward seeking this authority.

Since the fund managers had an initial group of investors, we did have recourse to Treasury Board vote 5 for an initial draw down against this authority, since those initial co-investors' contributions would have otherwise been lost.

The Chairman: Thank you for that. Mr. Moloney, this was your first appearance before this committee. You have done a superb job in answering a variety of difficult questions. Congratulations. Ms. Danagher, thank you for your help at this committee.

This concludes our meeting today. Our next meeting will be tomorrow night, and at that time we will have before us the President of the Treasury Board, the Honourable Reg Alcock.

The committee adjourned.

J'ai appris que pas un seul cent n'avait encore été versé à l'appui des besoins de santé et des autres besoins des Africains, tel que promis dès 2002. Pourquoi faut-il autant de temps et pourquoi cette aide ne figurait-elle pas dans le Budget principal des dépenses, suite à la sanction royale du projet de loi? Pourquoi a-t-il fallu attendre si longtemps? Pourquoi l'ACDI n'a-t-elle pas financé cette importante initiative?

M. Moloney : L'engagement pris à Kananaskis mentionnait effectivement un fonds de 100 millions de dollars du secteur privé à l'appui du développement en Afrique, dans le cadre d'un fonds plus important de 500 millions de dollars, soit le Fonds du Canada pour l'Afrique, qui était financé sous le régime de la Loi sur le Fonds du Canada pour l'Afrique. Les ressources de ce Fonds du Canada ont été entièrement versées. En fait, d'importantes dépenses ont été engagées, et le reste le sera, je crois, d'ici à l'an prochain.

Le président : Le reste des 100 millions de dollars?

M. Moloney : Les autres 400 millions. La tranche de 100 millions de dollars dont il est question dans le budget supplémentaire à l'étude est destinée au Fonds d'investissement du Canada pour l'Afrique, une des initiatives relevant du fonds plus général pour l'Afrique. Cette initiative a mis bien du temps à voir le jour. En fait, il a fallu tenir un concours à l'échelle mondiale pour lui trouver un gestionnaire. C'est ce qui a pris tant de temps.

Le président : Avez-vous réussi à trouver un gestionnaire?

M. Moloney : L'entreprise retenue était un partenariat de deux firmes. La négociation et la signature d'une entente de financement par le gouvernement et ces deux partenaires, dont l'un est canadien, a pris beaucoup plus de temps. L'entente n'a été finalisée et signée qu'après le dépôt à la Chambre du Budget principal des dépenses. C'est ce qui explique que le gouvernement demande maintenant l'autorisation de faire la dépense.

Comme les gestionnaires du fonds avaient un groupe initial d'investisseurs, nous avons fait une première ponction dans le crédit 5 du Conseil du Trésor étant donné qu'autrement, nous aurions perdu les contributions des co-investisseurs initiaux.

Le président : Je vous remercie de cette réponse. Monsieur Moloney, c'était votre premier témoignage devant notre comité. On vous a posé diverses questions très difficiles, et vous vous en êtes fort bien sorti. Mes félicitations! Madame Danagher, je vous remercie de l'aide fournie au comité.

Voilà qui met fin à la réunion d'aujourd'hui. Nous siégerons à nouveau demain soir, lorsque nous accueillerons l'honorable Reg Alcock, président du Conseil du Trésor.

La séance est levée.

OTTAWA, Wednesday, November 16, 2005

The Standing Senate Committee on National Finance met this day at 6:37 p.m. to examine the expenditures set out in the Supplementary Estimates (A) for the fiscal year ending March 31, 2006.

Senator Donald H. Oliver (*Chairman*) in the chair.

[*English*]

The Chairman: Honourable senators, I would like to call the forty-sixth meeting of the Standing Senate Committee on National Finance to order. I would like to remind honourable senators that this committee's field of interest is government spending, either directly through the estimates or indirectly through bills that provide borrowing authority or bear upon the spending proposals that are identified in the estimates.

[*Translation*]

On November 1, 2005, our committee received an order of reference to examine and report on Supplementary Estimates (A) for the fiscal year ending March 31, 2006. This is the committee's second meeting devoted to the study of the supplementary estimates.

[*English*]

Joining us this evening to discuss the Supplementary Estimates (A) is the President of the Treasury Board, the Honourable Reg Alcock. This is his fourth appearance before our committee this session.

Mr. Alcock holds a master's of public administration from Harvard University. He entered political life in 1988, serving as a member of the Manitoba Legislative Assembly. In 1993, Mr. Alcock was first elected to the House of Commons as the member of Parliament for Winnipeg South, and re-elected in 1997, 2000 and 2004. He was appointed President of the Treasury Board in December 2003 and was reappointed in July 2004.

I would also like to welcome back once again two officials from the Treasury Board Secretariat Expenditure Management Sector, Mr. David Moloney, the Assistant Secretary and Ms. Laura Danagher, the Executive Director, expenditure operations and estimates directorate.

Minister, you now have the floor. Following your presentation, I know that honourable senators will have a few questions they would like to put to you. We look forward to your remarks.

The Honourable Reg Alcock, P.C., M.P., President of the Treasury Board: Thank you, Senator Oliver. I appreciate the lavish introduction; there should have been a drum roll there. I have never been introduced like that at a committee before.

I am pleased to be here. As I have said in the past, I have enjoyed our discussions when I appear before this committee and I look forward to today's dialogue.

OTTAWA, le mercredi 16 novembre 2005

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui, à 18 h 37, pour examiner les dépenses projetées dans le Budget supplémentaire des dépenses (A) pour l'exercice se terminant le 31 mars 2006.

Le sénateur Donald H. Oliver (*président*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

Le président : Honorables sénateurs, je déclare ouverte cette 46^e séance du Comité sénatorial permanent des finances nationales. J'aimerais vous rappeler que notre comité s'intéresse aux dépenses publiques, à la fois celles prévues dans le budget des dépenses et celles pouvant être engagées en vertu de mesures législatives conférant des pouvoirs d'emprunter ou portant sur les propositions de dépenses mentionnées dans le budget.

[*Français*]

Le 1^{er} novembre 2005, notre comité a été autorisé à étudier, afin d'en faire rapport, le Budget supplémentaire des dépenses (A) pour l'exercice se terminant le 31 mars 2006. Ceci est notre deuxième réunion consacrée à l'étude du Budget supplémentaire des dépenses.

[*Traduction*]

Le président du Conseil du Trésor, l'honorable Reg Alcock, est ici ce soir pour discuter du Budget supplémentaire des dépenses (A). Cette session, c'est la quatrième fois qu'il comparaît devant notre comité.

M. Alcock détient une maîtrise en administration publique de l'Université Harvard. Il est entré en politique en 1988, en tant que député à l'Assemblée législative du Manitoba. En 1993, M. Alcock a été élu une première fois à la Chambre des communes, comme représentant de la circonscription de Winnipeg-Sud, et il a été réélu en 1997, 2000 et 2004. Il a été nommé président du Conseil du Trésor en décembre 2003 et a été reconduit dans ses fonctions en juillet 2004.

Je tiens également à souhaiter la bienvenue parmi nous à deux fonctionnaires du Secteur de la gestion des dépenses du Secrétariat du Conseil du Trésor : M. David Moloney, secrétaire adjoint, et Mme Laura Danagher, directrice exécutive, Direction des opérations des dépenses et des prévisions budgétaires.

Monsieur le ministre, je vous cède la parole. Je sais que les honorables sénateurs voudront vous poser quelques questions après votre déclaration. Nous sommes impatients d'entendre vos remarques.

L'honorable Reg Alcock, C.P., député, président du Conseil du Trésor : Merci, sénateur Oliver. J'apprécie cette présentation flatteuse; il ne manquait plus que le roulement de tambour. C'est la première fois qu'on me présente ainsi devant un comité.

Je suis heureux d'être ici. Comme je l'ai déjà dit, j'ai trouvé mes discussions avec ce comité fructueuses et je me réjouis de les poursuivre aujourd'hui.

You mentioned Mr. Moloney, who is new to Treasury Board since our last appearance here, and we are delighted to have Mr. Moloney join us. Ms. Danagher has been here before with Mr. Newell, who has now gone to Queen's University to opine on all of this stuff. No doubt, he will be writing notes to you in the future.

I would like to start by thanking all members of this committee. Your work is important and your insights and recommendations have been valuable in ensuring that we continue to make improvements in how we manage the public sector.

We recently responded to two reports from this committee. In our response to your eleventh report, concerning foundations, we indicated that the government will continue to pursue active steps to strengthen overall accountability and transparency relating to transfer payments to foundations, and do so in a manner that respects the independence of these organizations.

In regards to your twelfth report concerning officers of Parliament, we agreed with the committee's recommendation, and are in the process of implementing a pilot project for a new funding and oversight mechanism for the 2006-07 and 2007-08 estimates process for agents of Parliament.

Your diligence in reviewing the supplementary and Main Estimates is appreciated. You will remember that last March I tabled a proposed package of reforms with regard to TB Vote 5 with this committee. Many of those changes have already been adopted such as changes to the introduction of the Main Estimates. As Mr. Moloney indicated yesterday, the final step is to adopt the changes being proposed to TB Vote 5 wording as well as to get the TB approval for the revised set of criteria. We intend to include the new Vote wording in the upcoming 2006-07 Main Estimates.

In addition, we have improved the information relating to the allocation of TB Vote 5 in these supplementary estimates by providing more context as to why the allocation was approved. For example, before we would have indicated the department and the amount allocated from Vote 5, we are now providing an overview of the rationale behind the recommendation.

I am also pleased to hear that are you in favour of the changes we continue to introduce into the estimates documents themselves. In particular this year we have tried to increase the transparency around the transfer of money previously approved by Parliament between various departments. This remains an ongoing process and there will be more improvement in the future.

Vous avez mentionné M. Moloney, qui est un nouveau venu chez nous; il n'était pas encore au Conseil du Trésor lors de notre dernière comparution. Nous sommes enchantés qu'il nous accompagne. Mme Danagher, pour sa part, est déjà venue ici avec M. Newell, qui travaille maintenant à l'Université Queen's où il donne son avis sur toutes ces questions. Il vous écrira certainement.

Je voudrais commencer par remercier tous les membres de ce comité. Vous accomplissez un travail important, et vos recommandations et observations sont précieuses pour que nous puissions continuer d'améliorer nos méthodes de gestion dans le secteur public.

Nous avons récemment répondu à deux rapports de ce comité. Dans notre réponse à votre onzième rapport, qui concernait les fondations, nous avons indiqué que le gouvernement continuera à prendre des mesures actives pour renforcer la reddition de comptes et accroître la transparence en général en ce qui concerne les paiements de transfert aux fondations, et qu'il le fera dans le respect de l'indépendance de ces organisations.

Pour ce qui est du douzième rapport, sur les hauts fonctionnaires du Parlement, nous avons souscrit à la recommandation du comité, et nous sommes en train de mettre en oeuvre un projet pilote d'instauration d'un nouveau mécanisme de financement et de surveillance visant les agents du Parlement pour les processus de prévisions budgétaires de 2006-2007 et 2007-2008.

Nous vous savons aussi gré de la diligence avec laquelle vous examinez le Budget principal des dépenses et les Budgets supplémentaires des dépenses. Vous vous souviendrez qu'en mars dernier, j'ai présenté au comité un ensemble de réformes à l'égard du crédit 5 du Conseil du Trésor. Plusieurs éléments ont déjà été mis en oeuvre, dont les modifications touchant le libellé de l'introduction du Budget principal des dépenses. Comme M. Moloney le soulignait hier devant vous, la dernière étape consistera à modifier la formulation du crédit 5, ainsi qu'à soumettre à l'approbation du Conseil du Trésor la nouvelle série de critères. Nous avons l'intention d'utiliser la nouvelle formulation dans le Budget principal des dépenses de 2006-2007.

De plus, nous avons amélioré les données contenues dans le Budget supplémentaire des dépenses relativement à l'affectation du crédit 5 du Conseil du Trésor, en donnant plus d'information contextuelle pour en justifier l'approbation. Par exemple, auparavant, nous indiquions seulement le ministère et le montant accordé en vertu du crédit 5, alors que maintenant, nous présentons en plus un résumé de la justification qui sous-tend la recommandation.

Je suis aussi heureux du fait que vous appuyez les changements que nous continuons d'apporter aux documents budgétaires. Cette année, en particulier, nous avons tenté d'accroître la transparence à l'égard des transferts de fonds entre les ministères, transferts qui ont été approuvés au préalable par le Parlement. Ce processus est continu, et d'autres améliorations suivront.

Mr. Moloney also provided an excellent overview of the contents of the supplementary estimates that I tabled in the house on October 27. He and Ms. Danagher also explained the process that ensures the functioning of government during an election. I want to assure the committee that we will be back to you on the undertakings that were made yesterday. Of course, I look forward to answering any additional questions you may have for me this evening.

I want to talk about the plans to improve the public sector management as set out in a paper submitted for discussion entitled: *Management in the Government of Canada: A Commitment to Continuous Improvement* that I tabled October 25. This plan brings together all of the initiatives that are underway to make government more accountable, responsive and innovative. It puts in place a system of checks and balances to strengthen public sector management. It also provides a solid foundation for the future to meet Canadians' high expectations of service excellence. It provides our talented public service managers and employees with the flexibility, training and tools they need to continue to serve Canadians through innovative and responsive policies, programs and services. At the same time, it ensures that we have the right oversight, transparency and accountability mechanism to demonstrate to Canadians that we are managing their tax dollars well.

The measures we are taking to enhance Parliament's ability to hold the government to account by providing better and timelier information to parliamentarians are a key priority in our management improvement agenda. The government will table before Parliament each year an overall strategic plan to help with the assessment of spending proposals. It will also report annually on the state of management including human resource management.

Expenditure management will also be results-driven which means better information management. The approaches we are developing for expenditure management will help us better set priorities, plan budgets and allocate funds to ensure long-term stability.

As Mr. Moloney explained yesterday, more accurate performance information will be captured and used by our newly developed expenditure management information system to inform new investments and reallocations as well as generate the Main Estimates tabled in Parliament.

Over the past few years we have been building on our commitment to improve government's reporting to parliamentarians and Canadians by introducing a number of changes in the form and content of supplementary estimates and in this way provide clearer information on the relationship between the spending of taxpayers' money and government priorities.

M. Moloney vous a présenté hier un excellent survol du contenu du Budget supplémentaire des dépenses que j'ai déposé à la Chambre le 27 octobre. Lui-même et Mme Danagher ont aussi expliqué les dispositions en place pour assurer le fonctionnement du gouvernement en période électorale. Je tiens à garantir aux membres du comité que nous leur ferons rapport au sujet des engagements que nous avons pris hier. Évidemment, je suis impatient de répondre à toute question supplémentaire que vous voudrez me poser ce soir.

J'aimerais vous parler de nos plans d'amélioration de la gestion dans le secteur public, comme prévu dans le document de travail intitulé *L'amélioration constante de la gestion au sein du gouvernement du Canada — Notre engagement*, que j'ai déposé le 25 octobre. Ce plan réunit en un seul document toutes les initiatives en cours qui visent à accroître la reddition de comptes, l'adaptabilité et l'innovation dans l'administration fédérale. Il établit un système de contre-vérification qui a pour objet de renforcer la gestion dans le secteur public et jette aussi des bases solides pour l'avenir, de manière à satisfaire aux attentes élevées des Canadiens en matière d'excellence du service. Le plan fournit également à nos talentueux employés et gestionnaires de la fonction publique la marge de manœuvre, la formation et les outils dont ils ont besoin pour continuer de servir les Canadiens au moyen de politiques, de programmes et de services innovateurs et adaptables. Parallèlement, il nous permet de nous assurer que nous disposons de mécanismes de surveillance, de transparence et de reddition des comptes appropriés pour montrer aux Canadiens que nous administrons judicieusement les fonds publics.

Les mesures que nous adoptons, pour accroître l'obligation qu'a le gouvernement de rendre des comptes en communiquant aux parlementaires une information améliorée et présentée au moment opportun, constituent une priorité essentielle de notre programme d'amélioration de la gestion. Par exemple, le gouvernement déposera chaque année au Parlement un plan stratégique global visant à favoriser l'évaluation des projets de dépenses. Il présentera aussi un rapport annuel sur l'état de la gestion, y compris celle des ressources humaines.

La gestion des dépenses sera axée sur les résultats, ce qui se traduira par une meilleure gestion de l'information. Le gouvernement élabore à l'égard de la gestion des dépenses une approche qui améliorera l'établissement des priorités, la planification budgétaire et l'affectation des fonds, par souci de stabilité à long terme.

Comme l'expliquait hier M. Moloney, notre nouveau système d'information sur la gestion des dépenses nous permettra de saisir et d'utiliser des renseignements plus précis, de manière à justifier les nouveaux investissements et les nouvelles réaffectations et à produire le Budget principal des dépenses déposé au Parlement.

Au cours des dernières années, nous avons tenu notre engagement d'améliorer les rapports présentés par le gouvernement aux parlementaires et aux Canadiens en apportant des modifications à la forme et au contenu des Budgets supplémentaires des dépenses, de manière à fournir des renseignements plus clairs sur le lien entre les dépenses de fonds publics et les priorités du gouvernement.

We have had some interesting discussions about how to revise the estimates so Parliament can more easily oversee government spending. These supplementary estimates continue to build on improvements that were presented in the last document as well as introducing some new elements. In particular, a table has been added to each organization's page to reflect all the transfers between votes, both within and across organizations including a full description of the specific initiative for which money has been realigned.

This new presentation format is helpful in reconciling the impact of these transfers on the total resources available to departments. It provides more visibility on the reallocation of funding between organizations.

I believe my officials mentioned these improvements in detail when they met with you yesterday. I want to stress the importance with which the government views the need for more transparency and accountability to Parliament and to Canadians. This commitment will continue to make us strive to find new ways to improve on the government's reporting process.

Accountability of ministers and senior officials has been a topic of great interest to both the government and parliamentarians for some time. Your committee has given considerable scrutiny to these issues lately and some of your members recently participated in a fact-finding mission about the role of accounting officers in the United Kingdom. In the course of developing our proposals, we certainly took the U.K. model into account. Our approach is outlined in our paper entitled: *Management in the Government of Canada: A Commitment to Continuous Improvement*, which I will summarize for you now.

A range of measures will support ministers in providing leadership on the direction and overall management of their organizations. They will receive detailed assurances that management control systems are in place, and regular accountability sessions with their deputy ministers take place on key management challenges.

To give greater effect to their accountability to Parliament, ministers will attend more parliamentary committee meetings to explain and account for management performance. Likewise to bolster oversight of management matters, Treasury Board will call upon ministers and their deputy ministers more frequently to report on strategic management and spending plans, performance, and key management challenges in their departments. To reinforce the management responsibilities of deputy ministers, the Financial Administration Act will be amended to give them more explicit statutory authority for day-to-day management matters under the minister, including signing the accounts of the organization.

Nous avons eu ici même des échanges intéressants sur la façon de réviser les prévisions budgétaires présentées au Parlement pour permettre à ce dernier de surveiller plus facilement les dépenses de l'État. Ces budgets supplémentaires des dépenses continueront de s'appuyer sur les améliorations qui ont été présentées dans le dernier document, ainsi que sur l'instauration de nouveaux éléments. Par exemple, une section a été ajoutée à la page de chaque organisation pour indiquer tous les virements entre crédits, tant à l'intérieur de l'organisation qu'entre entités, et pour décrire de façon complète l'initiative à laquelle les fonds réalignés sont spécifiquement destinés.

Cette nouvelle section aide à cerner l'incidence des transferts sur les ressources globales des ministères. Elle assure une plus grande visibilité au titre des réaffectations de fonds entre organisations.

Je crois que nos fonctionnaires ont expliqué en détail ces améliorations lors de la rencontre d'hier. Je tiens à souligner l'importance qu'accorde le gouvernement au besoin d'accroissement de la transparence et de la reddition de comptes au Parlement et aux Canadiens. Cet engagement nous incite à toujours nous efforcer de trouver de nouvelles façons d'améliorer la présentation de rapports par le gouvernement.

La reddition de comptes des ministres et des hauts fonctionnaires suscite depuis longtemps un vif intérêt chez les parlementaires et au gouvernement. Votre comité a surveillé ces questions de près dernièrement, et certains de vos membres ont participé, récemment, à une enquête sur le rôle des agents comptables au Royaume-Uni. Dans le cadre de l'élaboration de nos propositions, nous avons bien tenu compte du modèle britannique. Notre démarche est expliquée dans notre document intitulé *L'amélioration constante de la gestion au sein du gouvernement du Canada — Notre engagement*, que je vais maintenant vous résumer.

Un éventail de mesures aideront les ministres à assurer le leadership au chapitre de l'orientation et de la gestion globales de leur organisation. Ainsi, ils recevront des assurances détaillées que des systèmes de contrôle de gestion sont en place et que des séances périodiques de reddition de comptes sont tenues avec leurs sous-ministres au sujet des principaux défis de gestion.

De manière à mieux rendre compte au Parlement, les ministres prendront part à davantage de réunions de comités parlementaires pour fournir des explications et répondre des résultats associés aux activités de gestion. De même, afin de resserrer la surveillance des questions relatives à la gestion, les ministres et leurs ministères seront tenus, par le Conseil du Trésor, de rendre compte plus souvent de leurs plans stratégiques en matière de gestion et de dépenses, de leurs résultats, et des principaux défis sous l'angle de la gestion. Afin de renforcer les responsabilités des sous-ministres en matière de gestion, la Loi sur la gestion des finances publiques sera modifiée de manière à donner expressément aux sous-ministres un pouvoir de gestion des activités journalières relevant du ministre, y compris la signature des comptes de l'organisation.

We will be streamlining and refocusing the Treasury Board suite of management policies to bring increased clarity to the responsibilities of deputy ministers. A management accountability framework will be used as a comprehensive means of assessing management capacity within departments and across government. The driver of management improvement is not more rules — it is the right rules backed up by better information about management performance.

This very robust process will make clear who is responsible for what and mark a significant advance on current practices.

I am very interested in hearing suggestions from this committee on how the government might clarify and reinforce the accountability of ministers and senior officials. I am also happy to answer any of your questions on the government's plan in this regard and of course on the supplementary estimates.

I would be interested in some of the reaction and discussion about the management plan but if that interferes with the desire to deal with the estimates I would certainly be willing to come back on a separate occasion.

The Chairman: We will deal with the Supplementary Estimates (A) tonight, but normally the questions of honourable senators sometimes depart from the topic.

Senator Segal: I want to talk specifically about your perception of the progress of accrual accounting and the extent to which that progress will allow senior public servants and public servants generally, to operate in a more pragmatic fashion. I am interested in the funds that are not expended because of good administration, being carried over to be used in that same department's activities for the following year. Often, we see this with the compassionate leave program, which has become problematic. The take up of a program is not in the first year when people had hoped it might be. In the compassionate leave example, it takes some time to build up a balance between the requirements, the invitation to apply the actual take up and the appropriate expenditure of funds so your administrative overhang looks very much out of proportion in the first year.

There is little incentive to move in quickly and stop those administrative overhang expenditures because you can bank that to use it appropriately against the actual public policy goal that was intended in the subsequent year as might be the case in a private sector or not-for-profit organization.

Please share your view on that subject and the extent to which the existing rules might be moved in that respect.

En outre, nous simplifierons et réorienterons les politiques de gestion du Conseil du Trésor de façon à préciser les responsabilités des sous-ministres, et le Cadre de responsabilisation de gestion servira de mécanisme complet d'évaluation de la capacité de gestion dans les ministères et dans l'ensemble de l'administration fédérale. L'amélioration de la gestion ne repose pas sur la multiplication des règles, mais sur des règles judicieuses et fondées sur une meilleure information au sujet du rendement de gestion.

Il s'agit d'un processus très solide qui précisera les responsabilités et marquera d'importants progrès par rapport aux pratiques actuelles.

Comme je l'ai déjà dit, j'ai très hâte d'entendre les suggestions de ce comité sur la façon dont le gouvernement pourrait préciser les obligations redditionnelles des ministres et des hauts fonctionnaires. Je serai heureux de répondre à vos questions au sujet des plans du gouvernement à cet égard et aussi, bien entendu, en ce qui concerne les Budgets supplémentaires des dépenses.

J'aimerais entendre ce que vous avez à dire au sujet du plan de gestion, mais si vous préférez que nous parlions du budget, j'y reviendrai volontiers à une autre occasion.

Le président : Ce soir, nous parlerons du Budget supplémentaires des dépenses (A), mais il arrive que les questions des honorables sénateurs ne soient pas en lien direct avec le sujet traité.

Le sénateur Segal : J'aimerais particulièrement que vous nous donniez votre point de vue sur les progrès réalisés en matière de comptabilité d'exercice et que vous nous disiez dans quelle mesure ces progrès permettront aux hauts fonctionnaires et aux fonctionnaires en général de travailler de manière plus pragmatique. Je serais curieux de savoir combien d'argent un ministère peut économiser grâce à une bonne gestion et réutiliser l'année suivante. On le constate souvent dans le cas du congé pour raisons familiales, ce qui est devenu problématique. L'adoption d'un programme ne se fait pas au cours de la première année, comme les gens le souhaiteraient. Dans le cas du congé pour raisons familiales, un certain temps est nécessaire pour créer un équilibre entre les exigences du programme, les pressions pour l'adopter et l'octroi de fonds publics appropriés. De sorte que les dépenses administratives semblent démesurées la première année.

On est peu motivé à agir rapidement pour mettre un terme à cette accumulation de dépenses administratives parce qu'on peut réutiliser les fonds judicieusement pour satisfaire à l'objectif d'intérêt public prévu pour l'année suivante, comme ce pourrait être le cas dans une organisation du secteur privé ou sans but lucratif.

J'aimerais que vous nous disiez ce que vous en pensez, et dans quelle mesure les règles actuelles pourraient être modifiées en ce sens.

My second question relates to the issue of public transparency. I was at the comprehensive audit foundation meeting where you talked about some of the changes that you have been making. I think everybody in the room was impressed with both the direction and the substance of your talk.

The one question that remains is why government cannot work to a normative quarterly departmental, full disclosure of expenditures in and out, with the same level of discussion of materiality that we see in the private sector and aspects of the not-for-profit sector. Perhaps it is for no other reason than to avoid the build up of a problem over a fiscal year that becomes difficult to manage in the last quarter and often produces fodder for the Auditor General to offer a series of unsolicited opinions about value for money, which might be constructive depending on the circumstance. Obviously, quarterly financial disclosure will take time because it cannot be done overnight.

Yesterday, your officials were kind enough to explain the series of rules and various financing structures that are in place that differ, although there has been some rationalization under your leadership, to be fair.

To what extent do you think we could move to that?

I sense that public confidence in the system would be sustained if we knew that after a certain date, quarterly disclosure of all departmental expenditures, to the extent that there was variation from the plan and to the extent that issues had produced other pressures, would be a normative part of the system.

Mr. Alcock: Those are two huge questions, although there is an obvious direct relationship between them. I will state my current thinking on the matter, not the policy at this time. My thinking on a matter does not always have the habit of translating into policy.

Part of the issue is that we are grappling with Treasury Board because it has undergone some pretty massive changes over the last year and one half. It has been dealing with many issues and has done exceptionally well. Making these changes is akin to trying to change tires on a moving car. The organization has many responsibilities at the centre of government and continuing those functions and trying to do its usual business under a big change management agenda.

On the issue of accrual accounting, we have a foot in each camp, which I think is untenable. We have to take the full step but there is significant concern about doing so. I put that on the back burner until we released this other paper. I signalled to Mr. Moloney and Ms. Danagher that we need to sit down in a group for a more fulsome conversation about it.

The Chairman: What are your concerns?

Mr. Alcock: Until I have had that conversation, senator, it would be unfair of me to characterize my concerns. I can give you only a rough fix on it. Apparently, in Australia, where they have done this, there has been some difficulty in the transition. There was a conflict between Parliament's capacity and tradition of approving a year's appropriation as a finite piece as opposed to

Ma seconde question concerne le problème de la transparence aux yeux du public. J'ai assisté à la rencontre de la Fondation canadienne pour la vérification intégrée, au cours de laquelle vous avez parlé de certains des changements que vous avez effectués. Je crois que tous ceux qui étaient présents à cet événement ont été impressionnés par l'orientation et la teneur de votre discours.

Pourquoi le gouvernement ne pourrait-il pas travailler à la réalisation de rapports ministériels normatifs trimestriels de toutes les dépenses, aussi substantiels que ceux produits dans le secteur privé et les organisations sans but lucratif? Peut-être est-ce seulement pour éviter l'aggravation, au cours d'une année fiscale, de problèmes qui deviennent difficiles à gérer au dernier trimestre et qui amènent souvent la vérificatrice générale à émettre une série d'avis non sollicités, mais qui peuvent s'avérer constructifs, sur l'optimisation des dépenses. Évidemment, je sais que la préparation d'états financiers trimestriels prend du temps et qu'elle ne peut se faire du jour au lendemain.

Hier, vos fonctionnaires ont eu l'amabilité de nous expliquer les différentes règles et structures de financement particulières à votre organisation, même si, il faut le dire, il y a eu une certaine rationalisation sous votre gouverne.

Jusqu'où devons-nous aller, selon vous?

J'ai le sentiment qu'on maintiendrait la confiance de la population dans le système si on pouvait dire qu'à compter d'une certaine date — tout en mentionnant que d'autres problèmes nous empêchaient de le faire plus tôt —, il y aura systématiquement un rapport trimestriel de toutes les dépenses ministérielles.

M. Alcock : Il s'agit de deux questions cruciales, qui sont interreliées. Je vais vous dire ce que j'en pense, sans parler de politique. Mes opinions ne se traduisent pas toujours en politiques.

Il faut savoir que le Conseil du Trésor a connu d'énormes changements durant la dernière année et demie, et il nous donne du fil à retordre. Il a réglé de nombreux problèmes de manière extrêmement efficace. Mais faire ces changements, c'est un peu comme essayer de changer les pneus sur une automobile qui roule. Le Conseil du Trésor doit assumer beaucoup de responsabilités au sein du gouvernement, tout en continuant à fonctionner normalement, malgré la refonte de son programme de gestion.

Pour ce qui est de la comptabilité d'exercice, nous avons un pied dans chaque camp, et c'est intenable. Nous devons faire un choix, mais cela nous préoccupe énormément. Nous avons décidé d'attendre jusqu'à la sortie de notre prochain rapport. J'ai dit à M. Moloney et à Mme Danagher que nous devons nous rencontrer en groupe pour discuter de cette question en profondeur.

Le président : De quoi vous inquiétez-vous?

M. Alcock : Tant que je n'aurai pas eu cette discussion, sénateur, il serait injuste que je me prononce là-dessus. Je vous dirais cependant ceci : apparemment, en Australie, où on a fait la même chose que nous; la transition a été difficile. Il y avait un conflit entre la capacité et la tradition du Parlement d'approuver l'affectation de fonds pour un an et la gestion de l'attribution

the management of an ongoing stream of funds. The concerns are resolvable but it is a larger exercise than simply deciding one day to reformat the books. I am not saying that we should not do this because I think we should do it.

To your second question, we have committed to producing audited financial statements for each department by department, rather than the one chartered accounts. The work of bringing a department to the point of doing an attest audit is considerable. We are not accustomed to the practice and we do not have the systems in place to perform an audit on that basis. There is a great deal of re-organizing of the existing system to be done in order to do it. We do not have the underlying financial systems on a consistent basis across the government that would allow us to do it easily. The comptroller general is on a five-year time frame to put in place the financial management systems and the audit and accounting systems that will allow us to perform those kinds of audits.

The policy decision to do quarterly reporting would not be an issue. There would be benefits in the way that you describe, senator, although I have one suggestion. To get the accounts into the place where we could actually begin to do it in a competent way with the level of quality that you would expect will take some time.

I would be more than willing to come back and have the discussion on accrual accounting once I have had a more fulsome discussion with officials. In fairness to the folks who have to carry this out, I should do that first. We have had only one pass at this.

As far as priorities, I put it on the back burner until I finished other things. I recognize that we are half-way there because we have created a need to go back and reconcile our books regularly.

I would suggest that if the committee or a subcommittee of the committee were interested, I would encourage you to arrange either a formal hearing or a private meeting. I would facilitate a private meeting with the reporting-to-Parliament group at Treasury Board. There are many little "skunk works" inside Treasury Board that I am discovering. One small group has been pondering how we can improve reporting to Parliament by a process akin to what Senator Segal was suggesting. Currently, we put down a document before Parliament and that is it. As senators are aware, any kind of document in an organization is a living document and it changes. In government, expenditure patterns and management information change over time. They have a number of models by which we could make the information "evergreen" so you could tap into it to see how things are moving.

Certainly, on a transitional basis, there would be some difference between un-audited versus hard-audited information. To give you a sense of where things are going, the group has a number of ideas. Many of them are electronic-based to make

continue de fonds. Ce n'est pas un problème insoluble. Cependant, il ne suffit pas de décider un jour de refaire les livres comptables. Je ne dis pas pour autant qu'on ne doit pas travailler dans ce sens, bien au contraire.

À votre seconde question, je répondrai que nous nous sommes engagés à produire des états financiers ministériels vérifiés par chaque ministère plutôt que par un cabinet d'experts comptables. Cependant, amener les ministères à faire des vérifications d'attestation est un travail considérable. Nous n'y sommes pas habitués et les structures nécessaires ne sont pas en place. Il faudra faire une grande réorganisation. De plus, nous n'avons pas de systèmes financiers cohérents au gouvernement qui pourraient nous permettre de le faire plus facilement. Le contrôleur général a cinq ans pour mettre en œuvre les systèmes de gestion financière, de vérification et de comptabilité qui nous permettront de faire ce genre de vérifications.

Nous ne nous objectons pas à la production de rapports trimestriels. Comme vous l'avez fait remarquer, sénateur, il y aurait bien des avantages à le faire. Cependant, cela prendra du temps avant que les changements requis pour nous permettre de réaliser des rapports de qualité soient effectués.

Je suis tout à fait disposé à revenir vous voir pour parler de comptabilité d'exercice, mais après en avoir discuté préalablement plus en profondeur avec mes fonctionnaires. Je dois être juste envers eux. Après tout, ce sont eux qui appliquent les politiques. Nous n'avons eu qu'une seule occasion d'en parler jusqu'à maintenant.

Cependant, la comptabilité d'exercice n'est pas une priorité pour le moment; je m'en occuperai quand j'aurai complété d'autres projets. J'admets que le changement est à demi réalisé, parce que nous avons reconnu la nécessité de vérifier les livres comptables régulièrement.

Si le comité ou un sous-comité s'intéresse à la question, il peut organiser une rencontre informelle — ou officielle — avec le groupe du Conseil du Trésor chargé d'élaborer les rapports destinés au Parlement. Je pourrais vous y aider. De plus, je dois dire que je découvre plusieurs problèmes épineux au Conseil du Trésor. D'ailleurs, un petit groupe réfléchit à la façon dont nous pourrions améliorer nos rapports au Parlement en suivant une méthode analogue à celle que proposait le sénateur Ségal. Actuellement, nous déposons un document au Parlement et c'est fini. Comme les sénateurs le savent, les documents des organisations, quels qu'ils soient, sont constamment modifiés. Au gouvernement, les schémas de dépenses et les informations relatives à la gestion changent tout le temps. Il existe plusieurs façons de mettre à jour l'information pour permettre aux gens de se tenir au courant de l'évolution de la situation.

En période de transition, il y a une différence entre l'information non vérifiée et celle qui l'est. En outre, pour vous donner un aperçu de l'évolution de la situation, je vais vous rapporter quelques idées de notre groupe. Plusieurs impliquent

information readily available. In that way, you could have access to the supplementary estimates either electronic format or hard copy.

There are numerous things on the information management side to take us forward so that Parliament could have a more frequent look into government's progress.

Finally, the ability to budget over multiple years and flow money more seamlessly is not only an issue for government but also for all organizations that receive money from government.

We create huge problems for recipient organizations that often have to cash manage by borrowing money to fund their operations and then we do not pay their interest charges. We spiral them into all kinds of ugly places, particularly in the not-for-profit sector, that would be facilitated by having a more continuous relationship with them.

Senator Segal: I assure you this is outside any partisan context. Would you have any discomfort about new management, accountability and accounting policies if the Auditor General had said the sponsorship scandal was not about inadequacy of rules but rather about people who did not follow the rules?

Not necessarily in response to that issue but in response to a general desire to improve things it produces a rules culture that actually destroys creativity. We want public servants to take honourable risks in good faith for the right reasons in support of public policy goals.

Is there a point at which the balance becomes so constricted that paralysis, suffocation and hardening of the auditors becomes more fundamental than the kind of productivity that our citizens want?

Mr. Alcock: If I could move your argument further, some articles have been written that would describe these changes in that fashion. Someone said that it might "gum up the works." I would argue it this way, but I will first remove sponsorship from the equation. If there were no sponsorship scandal, I would still want to do this. I have been driving at this regardless. The sponsorship scandal came along after I had already started down this road.

Senator Segal: You have been doing this for 15 years.

Mr. Alcock: Yes, it has been 15 years.

Senator Segal: That is another issue.

Mr. Alcock: Suddenly, there is an image of government working flawlessly and all is well but that this will gum up the works. I would argue that the works are pretty gummed up now. This is not about taking away the rule but rather about taking away numerous rules and replacing them with an active oversight system rather than a passive system. The problem is that in order to provide a level of control, we detail all activity. Our policy sets are huge, and then we wonder why it is difficult at the operational level, for example trying to apply the same rule set on the East

l'utilisation de moyens électroniques et visent à rendre l'information rapidement et facilement utilisable. De cette façon, on pourrait consulter le Budget supplémentaire des dépenses en version électronique ou papier.

On songe aussi à apporter de nombreux changements à la gestion de l'information pour que les députés puissent suivre plus régulièrement les progrès réalisés par le gouvernement.

Finalement, le gouvernement n'est pas le seul préoccupé par l'établissement d'un budget adéquat pour plusieurs années et le versement continu de fonds. Cette question soulève aussi des inquiétudes parmi les organisations qui reçoivent de l'argent du gouvernement.

Nous leur causons de gros soucis en les obligeant souvent à emprunter pour financer leurs activités et en ne leur remboursant pas les intérêts. Nous les condamnons à recourir à des méthodes peu recommandables, et c'est particulièrement vrai pour les organismes sans but lucratif. Nous pourrions améliorer la situation en entretenant des relations plus soutenues avec eux.

Le sénateur Segal : Cela dit, sans arrière-pensée partisane, de quel œil verriez-vous les nouvelles politiques relatives à la gestion, à la reddition de comptes et à la comptabilité si la vérificatrice générale avait affirmé que le scandale des commandites ne résultait pas de l'application de règles inadéquates, mais était plutôt dû à un manquement aux règles?

On voit apparaître des règles qui empêchent toute initiative; ce n'est pas nécessairement une conséquence de ce scandale, mais plutôt une réponse à un désir généralisé d'améliorer la situation. Pourtant, nous voulons que les fonctionnaires, de bonne foi, prennent des risques justifiés, dans l'intérêt public.

Ne croyez-vous pas que si les vérificateurs deviennent trop rigides et qu'ils imposent trop de restrictions, cela nuira aux résultats attendus, ce qui causera de l'insatisfaction dans la population?

Mr. Alcock : J'irais plus loin, si vous me le permettez. Certains articles de journaux ont exprimé cette inquiétude. Quelqu'un a même écrit que cela risquait de « bousiller notre système ». Quant à moi, je dirais que le changement est nécessaire, mais pas seulement à cause du scandale des commandites. Si celui-ci n'avait pas été dévoilé au grand jour, j'aurais quand même voulu accomplir ce travail. Je m'engageais déjà dans cette voie avant que le scandale n'éclate.

Le sénateur Segal : Vous faites cela depuis 15 ans.

Mr. Alcock : Oui.

Le sénateur Segal : Cela pose aussi problème.

Mr. Alcock : Certains croient que tout va pour le mieux dans le meilleur des mondes et que ces nouvelles mesures rendront le travail du gouvernement plus difficile. Quant à moi, je trouve que tout est déjà pas mal compliqué. Il ne s'agit pas de balayer du revers de la main tout ce qui se fait actuellement, mais plutôt de remplacer les nombreuses règles du système passif actuel par un système de surveillance active. Mais cela signifie que toutes les activités doivent être détaillées. De plus, nos politiques sont nombreuses et s'appliquent indifféremment partout, qu'on soit

Coast that you would apply in downtown Toronto or out on the West Coast. We know that there are differences across the country. Yet, the poor public servants are caught without much ability to tailor those rule sets, and they are held to account if they deviate from the rule sets.

If you want to have a more innovative culture, you have to provide a level of delegation to people to allow them to exercise their creativity, while maintaining a management system that catches the problems. In an organization as large as ours, unfortunately, there will always be some people who will not follow the rules.

It is unfortunate and I have contributed to some of this. I became so caught up in the ministerial accountability discussion, which was extremely complex, that I assumed everyone understood the value proposition. We are reviewing all the policy sets to redo them. However, this is a change; a replacement of what I believe is a very constricted rules-based system with one that more mirrors what you see in large, modern organizations that are trying to deal with the speed of change that the world is operating in now.

Senator Downe: Minister, in your opening statement this evening, you talked about responding to report number 11 on foundations. Can you elaborate on what the government is doing to increase accountability and transparency?

Mr. Alcock: I do not want to simplify this too much, but it strikes me that at the heart of the discussion has been generated by the decision to set up the Canadian Foundation for Innovation. I have spoken to the Auditor General about this on several occasions and her concern is if the organization spends funds on something other than the function it was allocated for the spending authority of the government is put beyond the control of Parliament. If the funds are spent fulfilling the intended function there is not a problem. It is a problem when the government gives the money to the organization and the organization makes a decision about the spending of that money. That is the Auditor General's argument. That is her fundamental argument.

There is a significant policy disagreement about that. Right from the outset with the Canadian Foundation for Innovation, it is not as if the money is put out some place where it is put into the pockets of individuals who run around and do with it as they will. There is a formal corporate structure. There is appropriate audit and oversight and public reporting and transparency and all of those things. It is just separated from government in a more formal way.

Part of that separation was performed in order to fund these things out of surplus money that would have been simply gone into general revenue. An accounting problem led to the creation of this separation. We have had significant discussions with the auditor and we have changed the reporting requirements for the foundations and the ability for the auditor to ask for levels of

sur la côte est ou au centre-ville de Toronto, même si nous savons que les contextes varient d'une région à l'autre. Les pauvres fonctionnaires ne peuvent pas vraiment adapter ces règles et sont tenus responsables s'ils les enfreignent.

Si vous voulez être à l'avant-garde, vous devez déléguer une partie de vos pouvoirs aux gens, pour qu'ils fassent preuve de créativité, tout en maintenant un système de gestion qui permette de déceler les problèmes. Dans une organisation aussi grande que la nôtre, malheureusement, il y aura toujours des gens qui ne suivront pas les règles.

C'est fâcheux, et j'en suis moi-même un peu responsable. J'étais tellement pris par les débats entourant la responsabilité ministérielle — qui étaient extrêmement complexes —, que j'ai tenu pour acquis que tout le monde comprenait que c'était une bonne idée. Nous examinons présentement toutes nos politiques dans le but de les refaire. Cependant, on ne fait que remplacer, selon moi, un système très restrictif par un autre qui ressemble à ceux généralement appliqués dans les grandes organisations modernes qui essaient de s'adapter à un monde qui évolue très rapidement.

Le sénateur Downe : Monsieur le ministre, dans votre déclaration liminaire, vous avez parlé du onzième rapport, au sujet des fondations. Pouvez-vous m'en dire plus sur les mesures prises par le gouvernement afin de renforcer la reddition de comptes et d'accroître la transparence?

M. Alcock : Je ne veux pas trop simplifier, mais je crois que vous voulez que je parle de la décision du gouvernement de créer la Fondation canadienne pour l'innovation. J'en ai discuté avec la vérificatrice générale à plusieurs occasions. Celle-ci craint que si cet organisme prend des décisions relatives aux dépenses sans respecter le plan établi, le Parlement perde tout contrôle sur le pouvoir de dépenser du gouvernement. Il n'y aura pas de problème si les fonds sont dépensés tel que prévu, mais pas si l'organisme décide de dépenser ces fonds autrement. C'est sa principale inquiétude.

Cependant, je ne partage pas cette opinion. Donner de l'argent à la Fondation canadienne pour l'innovation, ce n'est pas comme remettre de l'argent à des individus qui peuvent en faire ce que bon leur semble. Cet organisme a une structure organisationnelle claire, il s'est doté d'un système de surveillance et de vérification adéquat, il produit des rapports publics, il est transparent, etc. Il n'est tout simplement pas rattaché officiellement au gouvernement.

En outre, on a créé cette fondation, entres autres, pour financer des initiatives avec les surplus budgétaires, lesquels seraient autrement intégrés dans les recettes générales. On a voulu qu'elle soit autonome pour régler un problème comptable. Nous en avons beaucoup discuté avec la vérificatrice et nous avons modifié les exigences relatives à la production de rapports et à la reddition

accountability and information from them. There is a mechanism on any new money they get through their additional requirements around reporting on that.

I have not spoken to her recently, but I know that with the last round of changes on this specific issue the comptroller general had extensive discussions and negotiations with her around the transparency changes brought in with this last bill. Those changes which were an attempt to bring some of the accountability relationships for new money going to these foundations closer into the more standard government oversight.

Before I became minister, when this issue first arose and I was chair of the government operations committee, I called all of those foundations. When this issue came up I said if there is a concern about oversight to Parliament, why not just call them all before Parliament and see what they say. They all came right away. They all sat down. They all were quite forthcoming. I do not think there has ever been a substantive concern about their operational side. It has always been more the broad policy concern about putting money beyond the reach of government.

I still argue and I still debate with the auditor. I have other opinions about the CFI that are perhaps not as flattering, but it has nothing to do with their financial probity, it has to do with their focus on four large universities. However, I believe most people would say that that money has been well managed and it has served Canada well.

Senator Downe: I note there is funding here to promote a positive environment but disclosing wrongdoing. As you may be aware, Bill C-11 is coming to this committee in a few weeks.

Mr. Alcock: Is it coming to this committee? I am apparently coming here to testify. I would be prepared to pass it in one day, if you want.

Senator Downe: What is the funding for in the Treasury Board submission? What does "positive environment for disclosing wrongdoing mean?" If you do not know, you can have your officials send it to us.

Mr. Alcock: I can tell you one thing, Senator Downe. On the details of any of the questions that senators have asked in the past I have had officials get you the details. I am assuming this is the advance support for the public service integrity officer. Remember, we do have our former administrative system for disclosure of wrongdoing, the public service integrity officer. It still functions, and we have just extended his appointment so that we have seamless transition into this new agency.

Senator Downe: I will wait for that information and we can chat about it when you are before us on Bill C-11.

de comptes pour les fondations. Celles-ci doivent maintenant tenir compte des exigences additionnelles lorsqu'elles reçoivent de nouveaux fonds.

Je ne lui ai pas parlé récemment, mais je sais qu'avec la dernière série de changements sur cette question précise, il y a eu beaucoup de discussions et de négociations avec la vérificatrice générale concernant les changements qu'apporte ce dernier projet de loi sur le plan de la transparence. Ces changements visaient à faire en sorte que les rapports de responsabilisation concernant les nouvelles sommes versées à ces fondations se rapprochent des mécanismes habituels de surveillance gouvernementale.

Avant de devenir ministre, lorsque j'étais président du comité des opérations gouvernementales et que cette question a été soulevée la première fois, j'ai appelé toutes ces fondations. Si la surveillance par le Parlement suscitait des inquiétudes, alors pourquoi ne pas simplement les appeler à comparaître devant le Parlement pour voir ce qu'elles avaient à dire. Elles ont toutes répondu à l'appel immédiatement. Elles ont toutes accepté de discuter et se sont toutes montrées très coopératives. Ce n'était pas leurs opérations qui suscitaient des inquiétudes, mais plutôt le fait que l'argent était hors de la portée du gouvernement.

Je suis toujours en désaccord et je discute encore de cette question avec la vérificatrice. Mon opinion concernant la FCI n'est peut-être pas aussi flatteuse; toutefois, cela n'a rien à voir avec la probité financière, mais bien avec le fait qu'elle se concentre sur quatre grandes universités. Je crois cependant que la plupart des gens pourraient dire que l'argent a été bien géré et a bien servi le Canada.

Le sénateur Downe : Je remarque que des fonds sont prévus pour encourager un environnement favorable à la dénonciation des actes répréhensibles. Comme vous le savez peut-être, notre comité étudiera le projet de loi C-11 dans quelques semaines.

M. Alcock : Il sera soumis à l'étude de votre comité? Apparemment, je serai ici pour témoigner. Je serais prêt à l'adopter en une seule journée, si vous le voulez.

Le sénateur Downe : À quoi serviront les fonds prévus dans la présentation du Conseil du Trésor? Que signifie « un environnement favorable à la dénonciation des actes répréhensibles »? Si vous ne le savez pas, vous pouvez demander à vos fonctionnaires de nous envoyer cette précision.

M. Alcock : Je peux vous dire une chose, monsieur le sénateur. Mes fonctionnaires ont toujours fourni aux sénateurs des réponses détaillées aux questions qu'ils ont posées par le passé. Je présume qu'il s'agit ici du soutien pour l'agent de l'intégrité de la fonction publique. Souvenez-vous que nous avons notre ancien système administratif pour la dénonciation des actes répréhensibles, c'est-à-dire l'agent de l'intégrité de la fonction publique. Il est toujours en fonction et nous avons prolongé son mandat pour assurer une transition harmonieuse vers cette nouvelle agence.

Le sénateur Downe : Je vais attendre de recevoir cette information et nous pourrons en discuter lorsque vous comparaitrez devant nous au sujet du projet de loi C-11.

The Chairman: Minister, you have always been interested in Government-On-Line. In this year's supplementary estimates, on page 11, it says that "funding for all Government-On-Line initiatives will sunset at the end of the year 2005-06." Why will the funding sunset? Why should departments be expected to carry on an important initiative like this out of their own funds? What is the policy reasoning behind the sunset?

Mr. Alcock: It is appropriate particularly in the development of new technologies and new methodologies and the high-cost transitional phase for the centre to provide some funding. Secure Channel would be another example; however, once the technology is proved out, if we believe the model, once it is demonstrating value to the organization and, in many cases, offsetting other costs that the organization would have, it is incumbent upon the department to pay for it.

The Chairman: Is that the evidence you have now, that it is self-funding?

Mr. Alcock: That is what we have been doing. Government-on-line is at a later stage in its development. The departments have become quite adept at the management of the sites. We still provide an oversight but the departments that operate their own websites handle the funding and operation.

We have just done that with Secure Channel. I insisted that Treasury Board fund Secure Channel. We provide funding in the first few years but if the business case is that by using Secure Channel department X is going to save millions of dollars in certain kinds of filings and they can demonstrate that, then they should pay for it. It is one of those transitional technologies.

The Chairman: That is demonstrated now and it is the reason for the sunset?

Mr. Alcock: Yes, absolutely. I am insisting on those business cases at the outset because it just becomes — this is a personal opinion — too convenient for departments to have the centre paying for all this stuff.

There is an old saying that you value what you pay for. If it is producing value for you then you should be investing in it and take ownership of it. It is the classic tragedy of the House of Commons. You tend to use free goods in a way that is not as respectful and you do not drive them as rigorously as you might things that you are paying for.

The Chairman: Senator Ringuette.

Mr. Alcock: It is done, it is announced, we are about to proclaim the legislation.

Senator Ringuette: Not enough. Not enough.

I must admit, you have done quite a lot in the last two years in comparison to the 30 last years in regard to HR in the federal government.

Le président : Monsieur le ministre, vous avez toujours montré de l'intérêt pour l'initiative Gouvernement en direct. À la page 11 du Budget supplémentaire des dépenses, il est écrit « Le financement de l'initiative GED s'achèvera à la fin de 2005-2006 ». Pourquoi met-on fin à ce financement? Pourquoi les ministères doivent-ils poursuivre une initiative aussi importante en puisant dans leur propre caisse? Comment justifie-t-on cette décision?

M. Alcock : Il convient que l'organisme central fournisse un certain financement, en particulier pour la mise au point de nouvelles technologies et méthodologies et compte tenu des coûts élevés de la phase de transition. La Voie de communication protégée serait un autre exemple. Toutefois, une fois la technologie éprouvée, lorsque le modèle rapporte à l'organisation et, dans de nombreux cas, permet d'annuler d'autres coûts qu'elle aurait, il revient au ministère d'en assumer les frais.

Le président : Est-ce là les données que vous avez maintenant, c'est-à-dire que le système s'autofinance?

M. Alcock : C'est ce que nous avons fait. Le Gouvernement en direct est à une dernière étape de développement. Les ministères sont devenus passablement habiles dans la gestion des sites. Nous assurons encore une surveillance, mais les ministères qui gèrent leur propre site Web s'occupent du financement et du fonctionnement.

Nous venons de faire cela avec la Voie de communication protégée. J'ai insisté pour que le Conseil du Trésor finance cette initiative. Nous fournissons le financement au cours des premières années, mais si une analyse de rentabilité montre que la Voie de communication protégée permet à un ministère quelconque d'économiser des millions de dollars dans la production de certains dossiers et qu'on peut le démontrer, alors il doit en assumer les coûts. Il s'agit d'une des technologies de transition.

Le président : C'est ce qui est démontré maintenant et c'est pour cette raison qu'on met fin au financement?

M. Alcock : Exactement. J'insiste sur ces analyses de rentabilité dès le début parce qu'il devient trop commode — c'est mon opinion personnelle — pour les ministères de faire payer toutes ces choses par l'organisme central.

On dit que nous apprécions ce que nous payons. Si vous retirez une certaine valeur de quelque chose, vous devriez y investir et en prendre possession. C'est la tragédie habituelle de la Chambre des communes. Vous avez tendance à utiliser les choses gratuites avec moins de respect et à les gérer avec moins de rigueur que si vous deviez les payer.

Le président : Sénateur Ringuette.

M. Alcock : C'est fait, c'est annoncé, nous sommes sur le point de promulguer cette mesure législative.

Le sénateur Ringuette : Ce n'est pas assez. Ce n'est pas assez.

Je dois admettre qu'en deux ans, vous avez fait beaucoup à l'égard des RH dans l'administration fédérale, en comparaison à ce qui s'est fait au cours des 30 dernières années.

I must thank Mr. Moloney tonight because he has brought answers to most of the questions I asked yesterday. I appreciate that. However, there are still a lot of questions looming in regard to the modernization of the public service.

Two years ago, we approved \$48 million to implement Bill C-25. Today, there is roughly 10 per cent of Bill C-25 that has been implemented and yet the estimates that you are bringing to us are requesting another \$58.4 million.

If the \$48 million implement 10 per cent is the \$58 million, you are asking for going to add another 15 per cent. Next year we will be asked for \$65 million to implement another 25 per cent. What we are looking at is a desperately needed HR plan for the federal government, but it is going to cost a lot of money and it is going to take a lot of time. Only 23 per cent of the departments have a human resource plan in place, which is incredible for an organization of that size.

Mr. Alcock: I am not sure where you draw the 10 per cent figure from in this sense. The logical sequence that you are following may be based on misinformation.

There was a two-year implementation time frame for Bill C-25 and we have proclaimed different sections as they have been put in place. The final piece will be proclaimed shortly.

In the major departments that are taking on the HR function, they have to have their HR systems and the training approved, if that is the part you are talking about. There will be another request coming that will complete that process. The school is working hard with the training of the HR community in each of the departments.

In a sense, we are building capacity inside these departments that they have never had before because they are taking on this responsibility. That is the rationale for it.

There are capacity issues we are struggling with right now. There is a debate going on about the next stage of the HR reform because the legislation allows us to move in more creative ways on the labour management side and allows us to do a greater degree of delegation to the management of the departments' own HR.

The dilemma, and I have to differentiate between other people's opinions and my own, but it is my opinion that we have not yet figured out the full re-engineering of the HR system. What we are doing is transferring an old HR model to a new system. We need to rebuild it more than we are.

In terms of the Bill C-25 plan, we are right on target.

Senator Ringuette: Are we doing more work on the standardizing of job classification? You understand where I am going with this. It is going to be needed if we want to have efficient HR planning.

Je dois remercier M. Moloney ce soir, parce qu'il a répondu à la plupart des questions que j'avais posées hier. Je lui en suis gré. Toutefois, il reste encore beaucoup de questions au sujet de la modernisation de la fonction publique.

Il y a deux ans, nous avons approuvé un budget de 48 millions de dollars pour la mise en œuvre du projet de loi C-25. Aujourd'hui, environ 10 p. 100 de ce qui était prévu dans ce projet de loi a été mis en œuvre et voilà que vous demandez une somme additionnelle de 58,4 millions de dollars.

S'il a fallu 48 millions de dollars pour mettre en œuvre 10 p. 100 de l'initiative, les 58 millions de dollars que vous demandez vont-ils permettre de progresser encore de 15 p. 100? L'année prochaine, on va nous demander 65 millions de dollars pour avancer de 25 p. 100. Il s'agit ici d'un plan en matière de RH qui est absolument nécessaire pour le gouvernement fédéral, mais qui va exiger énormément d'argent et de temps. Seulement 23 p. 100 des ministères ont adopté un plan en matière de ressources humaines, ce qui est incroyable pour une organisation de cette taille.

M. Alcock : Je ne sais pas où vous avez pris ce 10 p. 100. La séquence logique que vous suivez peut être basée sur une information erronée.

Nous avons prévu un échéancier de deux ans pour la mise en œuvre du projet de loi C-25 et nous avons promulgué différents articles qui ont été mis en œuvre. La dernière partie sera promulguée bientôt.

Les principaux ministères qui assument la fonction des RH doivent faire approuver leurs systèmes et leur formation, si c'est ce dont vous parlez. Une autre demande sera faite pour compléter ce processus. L'école s'affaire à former la collectivité des RH dans chaque ministère.

Dans un certain sens, nous dotons ces ministères d'une capacité qu'ils n'avaient pas auparavant, parce qu'ils vont assumer cette responsabilité. C'est là la raison.

Nous sommes à débattre actuellement de certains enjeux concernant les capacités. On discute actuellement de la prochaine étape de la réforme des RH parce que la loi nous permet de faire preuve de plus de créativité dans la gestion de la main-d'œuvre et de déléguer davantage aux ministères pour la gestion de leurs propres ressources humaines.

Le problème — et je dois faire une distinction entre mon opinion et celle des autres —, c'est que, à mon avis, nous n'avons pas encore déterminé toute la réingénierie du système des RH. Nous transférons simplement un vieux modèle de RH dans un nouveau système. Nous devons reconcevoir le modèle plus que nous le faisons.

Pour ce qui est du plan établi pour le projet de loi C-25, nous sommes en plein dans le mille.

Le sénateur Ringuette : Travaillons-nous encore à la norme générale de classification des postes? Vous comprenez où je veux en venir. Ce sera nécessaire si nous voulons avoir une planification efficace des RH.

Mr. Alcock: There is a massive piece of work underway at INAC. Mr. Jim Lahey has been working on the compensation review. All the research is completed. He is working on the final chapters. I have had one briefing on it. I hope it will be coming forward soon.

The whole concept of a universal classification system has been a challenge for the government. As you know, there was a huge attempt to do this a while ago and it collapsed under its own weight. We will be having a look at Mr. Lahey's report to try to determine our next move.

The issue of classification is a big problem. I think we have significant HR challenges in the management of that envelope. It is somewhat out of control right now and we have to rein it in.

Senator Ringuette: I will agree with you that quality is better than quantity.

I am looking at the Public Service Commission of Canada press release, and you did a follow-up on that. It says, "Change in policy," and the word "policy" is difficult to define because it is not official. We know that policies have a way of getting distorted. The release says that there will be a gradual increase in the level of officer-only positions in the National Capital Region. Subject to the results of an impact assessment, the goal is to establish a national area of selection for all external advertisement appointment processes for all positions across Canada by December 2007.

That is a step in the right direction; however, it does not go far enough. The human resource planning and the accessibility to all job openings to all Canadians go hand in hand; I have no doubt about that.

There is a policy for the jobs in the national capital region and there is a possible next step following an impact assessment for officer jobs only for the rest of the country.

As you well know, I have a bill before the Senate to remove all geographic barriers for hiring by the Federal Public Service. You have my position on this.

When can we do better than this because is not only a question of fairness and equity for all Canadians. The Charter says that Canadians can move across the country to gain their livelihood. I think that should be a priority.

Mr. Alcock: The reason for the time frame is simply in fairness to Madame Barrados, the commissioner. The organization as we have been implementing Bill C-25 has had a lot of changes. Staff complements have been moving in and out. They have been redoing their own infrastructure.

A number of the capabilities that she needed to have in order to do this were contained in the proclamation of that new legislation. That is part of the reason for the time frame.

M. Alcock : Un travail colossal est en cours à AINC. M. Jim Lahey s'est penché sur l'examen de la rémunération. Toute la recherche est terminée. Il met la main aux derniers chapitres. J'ai assisté à une séance d'information à ce sujet. J'espère que le rapport sortira bientôt.

La norme générale de classification a été tout un défi pour le gouvernement. Comme vous le savez, des efforts considérables ont été déployés il y a un certain temps, et l'entreprise s'est effondrée sous son propre poids. Nous examinerons le rapport de M. Lahey pour voir ce que sera la prochaine étape.

La question de la classification est un grand problème. Je crois que la gestion de cette enveloppe pose des défis importants au chapitre des RH. Nous avons, en quelque sorte, perdu le contrôle et nous devons reprendre les choses en main.

Le sénateur Ringuette : Je suis d'accord avec vous que la qualité vaut mieux que la quantité.

Je regarde le communiqué de la Commission de la fonction publique, auquel vous avez donné suite. On parle de changement de politique, mais le mot « politique » est difficile à définir parce que ce n'est pas officiel. Nous savons que les politiques peuvent être déformées. Le communiqué précise qu'on augmentera graduellement le niveau des postes d'agents dans la région de la capitale nationale. Sous réserve des résultats d'une étude d'impact, le but est d'établir, d'ici décembre 2007, une zone nationale de sélection en ce qui a trait à l'affichage de tout recrutement externe pour l'ensemble des postes partout au Canada.

C'est un pas dans la bonne direction, mais on ne va pas assez loin. La planification des ressources humaines et l'accessibilité des postes à tous les Canadiens vont de pair; je n'ai aucun doute à ce sujet.

Une politique existe relativement aux postes dans la région de la capitale nationale et une autre étape pourrait suivre une étude d'impact seulement pour les postes d'agents dans le reste du pays.

Comme vous le savez très bien, j'ai déposé un projet de loi devant le Sénat afin d'abolir toutes les barrières géographiques pour l'embauche dans la fonction publique fédérale. Vous connaissez ma position à cet égard.

Quand allons-nous pouvoir faire mieux, parce que ce n'est pas seulement une question d'équité pour tous les Canadiens. La charte précise que les Canadiens peuvent se déplacer dans l'ensemble du pays pour gagner leur vie. Je crois que cela devrait être une priorité.

M. Alcock : On a établi l'échéancier simplement en toute équité pour Mme Barrados, la commissaire. L'organisation a subi beaucoup de changements alors que nous mettions en oeuvre le projet de loi C-25. Il y a eu des va-et-vient dans les effectifs. L'organisation a refait sa propre infrastructure.

Bon nombre des capacités dont elle avait besoin pour faire cela allaient être assurées avec la promulgation de cette nouvelle loi. C'est ce qui explique en partie l'échéancier.

In fairness to her organization, you were talking about a fairly significant change not in the intention of making jobs available, just in the sheer workload. I am not sure that you and I agree on the full model.

One of the classic problems with public management as opposed to private management, you do not put out an ad, the first ten people apply, interview five of them, hire them and walk away. If 25,000 apply, they are all Canadian citizens and they are all entitled to a response. They are entitled to first order of consideration.

One of the reasons for the constraining of these things geographically was to limit the number of applications to save cost. There has been significant concern, particularly with the changes taking place with the public service overall where more and more of the senior positions have moved into the capital region. There has been a concern about freezing people in other parts of the country out of the advancement positions. That is why the selection of the officer positions was one of the first lines to move out right away, to broaden the accessibility to those positions.

I would argue that Madame Barrados has been working diligently to expand those boundaries in keeping with her resource base.

You make the mobility arguments, and I do not dispute them. When you start to define them, does that mean that everyone who applies for a job in the National Capital Region is entitled to be flown to Ottawa for the competition?

Senator Ringuette: Give me a break.

Mr. Alcock: That is a serious issue when you look at the 30,000 people they hire in a year. The costs build up considerably.

Senator Ringuette: The reality, minister, is that last year, the government hired 34,000 public servants, 9,000 permanent, and only 6,000 of them were from public advertising. You have 6,000 a year across 30 some departments.

If you look at all our Crown corporations, and I have done so, 98 per cent of them advertise every job on a national scale. Therefore, in regards to capacity and workload, I do not buy the argument.

Mr. Alcock: Madame Barrados from the Public Service Commission is an officer of Parliament. I suggest you bring her before this committee and talk to her about it. One of the dilemmas I have with this particular file is that I do not manage her shop either. She has a foot in both camps. She is, in part, an instrument of the executive, but she specifically has a legislated

En toute justice pour son organisation, vous avez parlé d'un changement assez important non pas dans l'intention de rendre les emplois disponibles, mais tout simplement dans la charge de travail. Je ne suis pas certain que vous et moi avons la même idée du modèle à appliquer.

L'un des problèmes courants en gestion publique, contrairement à la gestion privée, est le suivant : vous ne pouvez pas vous contenter de publier une annonce, de retenir les dix premières candidatures, d'interviewer cinq candidats, de les embaucher et de clore le dossier. Si 25 000 personnes présentent leur candidature, ce sont tous des citoyens canadiens et ils ont tous droit à une réponse. Ils ont droit à une considération de premier ordre.

On avait fixé des contraintes géographiques notamment pour limiter le nombre de demandes et réduire ainsi les coûts. Des inquiétudes ont été soulevées, en particulier à la suite des changements qui ont eu lieu dans l'ensemble de la fonction publique et qui ont fait en sorte que de plus en plus de postes supérieurs sont revenus dans la région de la capitale. On s'est inquiété que dans d'autres régions du pays, des gens pouvaient être exclus des postes d'avancement. C'est pourquoi on a choisi les postes d'agents afin d'en accroître l'accessibilité.

Je dirais que Mme Barrados a travaillé avec diligence pour repousser ces limites en tenant compte de ses ressources.

Vous défendez la thèse de la mobilité, et je ne la réfute pas. Or, si vous définissez davantage vos arguments, doit-on comprendre que chaque personne qui présente sa candidature pour un emploi dans la région de la capitale nationale a le droit d'être transportée par avion à Ottawa pour participer au concours?

Le sénateur Ringuette : Soyons sérieux.

M. Alcock : C'est une question importante quand on sait que 30 000 personnes sont engagées chaque année. Les coûts s'accumulent considérablement.

Le sénateur Ringuette : La réalité, monsieur le ministre, c'est que l'an dernier, le gouvernement a embauché 34 000 fonctionnaires, dont 9 000 employés permanents, et seulement 6 000 d'entre eux ont été embauchés à la suite d'un concours ouvert au public. Ce sont donc 6 000 fonctionnaires par année dans une trentaine de ministères.

Si vous regardez l'ensemble des sociétés d'État, et c'est ce que j'ai fait, 98 p. 100 annoncent chaque poste disponible à l'échelle nationale. Par conséquent, je rejette l'argument concernant la capacité et la charge de travail.

M. Alcock : Mme Barrados, la commissaire de la fonction publique, fait partie des hauts fonctionnaires du Parlement. Je vous suggère de la convoquer devant votre comité et de vous entretenir avec elle à ce sujet. L'un des dilemmes que j'ai à l'égard de ce dossier précis, c'est que je ne gère pas sa boîte. Elle fait partie de deux camps. Elle est un instrument de l'exécutif, mais la

mandate that keeps her at arm's length. In a sense, she is as accountable to you as she is to the government, and one could argue more so. If you have concerns about that, I would suggest that you bring her before the committee.

I can only repeat to you the arguments that are made to me and some of the cost models that are presented to me. Usually, the arguments are compelling. Another argument that has come up is that we have had a request from the people from the Ottawa region, does this mean that all the jobs in other parts of the country are open to them.

Senator Ringuette: Absolutely.

Mr. Alcock: With that assurance, they are quite supportive of this.

Senator Ringuette: We need to be inclusive of all Canadians, wherever they live and wherever the job may be, if they have the competence to do the job.

The Chairman: Who pays the way?

Senator Ringuette: There is nothing in the policy of the Public Service Act that says that in order to be interviewed or short-listed, that you have to pay for a person to be interviewed in Ottawa or Calgary or Halifax. Canadians from New Brunswick are interested in having well-paid jobs, and they would provide good public service. As to travelling costs, whether you are looking at a federal job or a public service job, if you are interested in having a job, you will manage to be at the interview. That should not be a detriment to ensuring that all regions are well represented in the public service of Canada.

Mr. Alcock: I think she would absolutely agree with that statement.

Senator Downe: I support my colleague and think she is absolutely right, but she highlights a bigger problem as well. I have been banging the drum on decentralization for some time now. I will not repeat the arguments because people have heard them over and over again. Look at the tremendous benefits of relocation 29 years ago of the national headquarters of Veterans Affairs to Charlottetown. It is the only national headquarters located outside the National Capital Region. The GST centre is in Summerside, so Prince Edward Island has done very well. I wish the same success to other regions.

The problem in the Government of Canada, and the minister may be aware of this, is that over 70 per cent of the executive positions are located in the greater Ottawa area. The government should be doing more decentralization so people in the regions can not only apply for the job but can work in the region they want to live in as well. That is a free-time political message.

Mr. Alcock: As a resident of and a minister who is responsible for a small struggling province to the west, I certainly understand Senator Downe's position. As the one who actually did the

loi lui confère un mandat qui lui assure une certaine autonomie. Dans un certain sens, elle est responsable devant vous comme devant le gouvernement, et on pourrait même dire davantage. Si vous avez des préoccupations à ce sujet, je vous suggère de la convoquer ici.

Je ne peux que reprendre les arguments qui me sont présentés et quelques-uns des modèles de coût qu'on me soumet. Habituellement, les arguments sont irréfutables. Un autre argument a été invoqué : les gens d'Ottawa nous ont demandé s'il fallait comprendre que tous les postes dans les autres parties du pays leur étaient ouverts.

Le sénateur Ringuette : Absolument.

M. Alcock : Avec cette garantie, ils sont en faveur de cette mesure.

Le sénateur Ringuette : Nous devons inclure tous les Canadiens, peu importe où ils vivent et où se trouve l'emploi, s'ils ont les compétences nécessaires pour occuper le poste.

Le président : Qui paie le transport?

Le sénateur Ringuette : Rien dans la Loi sur l'emploi dans la fonction publique ne dit que pour qu'une personne soit interviewée ou présélectionnée, on doit payer son transport à Ottawa, à Calgary ou à Halifax. Les Canadiens du Nouveau-Brunswick cherchent à avoir des emplois bien rémunérés et feraient de bons fonctionnaires. Quant aux coûts de déplacement, que vous convoitiez un emploi dans la fonction publique fédérale ou ailleurs, si vous voulez un emploi, vous vous arrangerez pour vous présenter à l'entrevue. Cet aspect ne devrait pas être un obstacle à ce que toutes les régions soient bien représentées dans la fonction publique du Canada.

M. Alcock : Je crois qu'elle serait tout à fait d'accord avec vous sur ce point.

Le sénateur Downe : J'appuie ma collègue et je crois qu'elle a tout à fait raison, mais elle soulève aussi un problème plus important. Je fais la promotion de la décentralisation depuis un certain temps. Je ne vais pas répéter mes arguments parce qu'on les a entendus à maintes reprises. Il suffit de voir les énormes avantages qu'a entraînés la réinstallation de l'administration centrale du ministère des Anciens Combattants à Charlottetown, il y a 29 ans. C'est la seule administration centrale qui se trouve à l'extérieur de la région de la capitale nationale. Le centre de la TPS se trouve à Summerside, alors l'Île-du-Prince-Édouard s'en est très bien tirée. J'aimerais que d'autres régions connaissent le même succès.

Le problème dans l'administration fédérale, et le ministre le sait peut-être, c'est que plus de 70 p. 100 des postes de direction se trouvent dans la grande région d'Ottawa. Il faudrait une plus grande décentralisation du gouvernement pour que les gens des régions puissent non seulement poser leur candidature, mais aussi travailler dans la région où ils souhaitent vivre. C'était un message politique diffusé gratuitement.

M. Alcock : En tant que résident et ministre responsable d'une petite province de l'Ouest en difficulté, je comprends très bien le point de vue du sénateur Downe. Étant donné que c'est moi qui ai

underlying work on the tremendous centralization of the public service in Ottawa during in the early 1990s, I understand the math. Other than that, I will take the fifth.

Senator Downe: Just as an aside, I happen to have a chart in front of me that came from the Treasury Board website a year and a half ago indicating, under program review, the number of jobs lost in the regions. Manitoba, as the minister I am sure is well aware, had a major loss as well. The National Capital Region has regained all those positions and the regions have not.

Senator Ringuette: The announcement made by the commission in July to close down nine of their offices located in the regions certainly did not help the matter at all in regards to ensuring there was proper recruitment and interview processes in the regions for our young people to work for the federal government.

Senator Mitchell: I have two unrelated questions.

Could you give the committee some insights into how the Comptroller General works and, more specifically, how the comptrollers that are operating under that position will work? Will there be one per department? When it is said they will review all new expenditures, is that a new program, or is that this year's budget increment? What constitutes "new," and how many comptrollers are there?

Mr. Alcock: We are at the stage of finalizing the rewrite of the senior financial officer's policy. Some of the details will have to await those discussions.

There had been a concern about the attestation of spending in part in terms of determining who was responsible for what. At the time of the change on December 12, 2003, in addition to the instruction to re-establish the position of the Comptroller General, I was also given the instruction that the senior financial officer, whether you call them a department comptroller or, as they are traditionally known, a senior financial officer, would be required to sign off and attest to the veracity and accuracy of the accounts as documents were put forward, either cabinet memorandum with figures in them or to the Treasury Board.

With the arrival of the comptroller, we have done several things. In a sense, it is not that different from what is happening with the head of internal audit. We have given both positions a level of independence, not absolute independence because they are part of the management team and report to the deputy minister and are accountable to the deputy minister for the day-to-day management of their unit within the department. They have a functional relationship for the comptroller general and some reporting responsibilities and some accountability relationships to the comptroller general. It is, in part, to harden up in the overall management system. It is giving people sufficient independence to encourage and support telling truth to power, in effect.

An article in the paper the other day said we were bringing this into 200 departments. There are only 121 units in the government, and only 22 spend 94 per cent of the total government spending. Those are the ones we are focussing on. The smaller departments

fait le travail de préparation de l'énorme centralisation de la fonction publique à Ottawa au début des années 1990, je suis au fait des chiffres. Je ne pourrais pas en dire plus.

Le sénateur Downe : Soit dit en passant, j'ai justement trouvé, dans le site Web du Conseil du Trésor, un tableau qui date d'il y a un an et demi et qui indique, sous examen des programmes, le nombre d'emplois perdus dans les régions. Le Manitoba, comme le ministre le sait sans doute très bien, a aussi enregistré des pertes importantes. La Région de la capitale nationale a récupéré tous ces postes au détriment des régions.

Le sénateur Ringuette : Le fait que la Commission ait annoncé en juillet qu'elle ferait neuf de ses bureaux régionaux n'a sûrement pas favorisé le processus de recrutement des jeunes dans les régions pour un emploi dans la fonction publique.

Le sénateur Mitchell : J'ai deux questions à poser sur un autre sujet.

Pourriez-vous nous expliquer le travail du contrôleur général et, plus précisément, celui des titulaires des postes de contrôleur? Y aura-t-il un contrôleur par ministère? Quand on dit que toutes les nouvelles dépenses vont être vérifiées, s'agit-il d'un nouveau programme ou des dépenses supplémentaires du budget de cette année? Que veut-on dire par « nouvelles dépenses » et combien de contrôleurs y aura-t-il?

M. Alcock : Nous sommes en train d'établir la version finale de la politique des agents financiers principaux. Il y a certains détails qui sont encore à préciser.

On avait des inquiétudes à propos de l'attestation des dépenses pour déterminer qui était responsable de quoi. Le 12 décembre 2003, quand le poste de contrôleur général a été rétabli, on m'avait aussi demandé de veiller à ce que l'agent financier principal, qu'on peut aussi appeler contrôleur du ministère, signe et confirme les chiffres figurant dans les documents présentés soit au Cabinet soit au Conseil du Trésor, pour en assurer l'exactitude.

Avec l'arrivée du contrôleur, nous avons pris certaines mesures, qui ne sont pas différentes de celles qui existent dans le cas du chef de la vérification interne. Les deux postes jouissent d'une certaine indépendance, qui n'est pas absolue parce qu'ils font partie de l'équipe de gestion et relèvent du sous-ministre à qui ils doivent rendre compte de la gestion quotidienne de leur service. Le contrôleur général entretient avec les agents une relation fonctionnelle ainsi que certains rapports hiérarchiques et de responsabilité. C'est en partie pour renforcer le système général de gestion. On leur accorde assez d'indépendance pour les encourager à dire la vérité à ceux qui sont au pouvoir.

On indiquait, dans un article paru l'autre jour dans un journal, que nous implantions ce système dans 200 services. Il y a seulement 121 services au sein de l'administration fédérale et seulement 22 d'entre eux engagent 94 p. 100 de l'ensemble des

and agencies will be handled in a more centralized way. In the big ones, you have 30,000 employees, or more, in the organization there are levels of financial management that go right down into the operational levels of the department.

Much of the work done on this comptrollership and financial officer model was informed by the examination we did first on the Crown corporations. We looked at the modernization of accounting and control in large publicly traded companies. Part of this is done to attest to share value. It comes out of the Enron example, and there are levels of attestation and oversight that we felt were too detailed and unnecessary for what we do. However, there is a principle of taking the attestation down to a lower level in the organization so that the person who generates the number is personally accountable for it, and that accountability remains up the line. That is in active discussion right now with the deputies and the Comptroller General.

The Chairman: Are they personally accountable?

Mr. Alcock: They are identified and personally accountable for their work.

Senator Segal: A point of clarification: there is no attestation to share value. There is attestation from all of the officials from middle management up as to the basis upon which their accounts were achieved, and they certify that the information they are passing on is, to the very best of their knowledge, precise.

Mr. Alcock: That is correct.

Senator Segal: Others make value judgments about share value once they see the numbers in the public marketplace.

Mr. Alcock: There is a cascading form of certification. It is very robust. We are looking at that, but I have to say that the decision is not final. I have asked them to walk through that with the deputies as to how that would work functionally and operationally. There is some resistance. The challenge I always have is to try to determine how much of the resistance is the resistance of large organizations to new methods, and how much of it is substantive because it will create operational problems within the organization. That is a judgment call. That sense of taking attestation lower down in the organization is a powerful tool.

Senator Mitchell: In the supplementary estimates, \$119.5 million is allocated to promote peace and stability in failed and fragile states such as Afghanistan, Haiti and Sudan. There is the concern that if there is a premature election much of this will fall off the table. If that \$119 million is not allocated to the Armed Forces, will it raise questions of safety for our troops in Afghanistan, for example? Will they not get the equipment that they need?

Mr. Alcock: I believe that some of this debate took place on a different set of issues with officials yesterday and certainly has been part of the active political debate. Technically, all of the

dépenses gouvernementales. C'est sur eux que nous concentrons nos efforts. Le système sera plus centralisé dans le cas des plus petits ministères et organismes. Pour les plus gros, qui comptent 30 000 employés ou plus, il y a des mécanismes de gestion financière qui s'appliquent même aux niveaux opérationnels.

Le travail entrepris pour établir le modèle des postes de contrôleur et d'agent financier a pris en considération l'examen que nous avons d'abord fait pour les sociétés d'État. Nous avons étudié les nouvelles mesures de comptabilité et de surveillance adoptées dans les grandes sociétés cotées en bourse, afin de confirmer la valeur des actions. Elles font suite à l'affaire Enron, et elles prévoyaient des mécanismes d'attestation et de surveillance qui nous semblaient exagérés et inutiles pour nous. Cependant, nous avons retenu le principe d'attestation descendante et ascendante qui responsabilise la personne qui produit les chiffres. C'est actuellement ce dont on discute avec les sous-ministres et le contrôleur général.

Le président : Sont-ils personnellement responsables?

M. Alcock : Ils sont désignés et personnellement responsables de leur travail.

Le sénateur Segal : Je tiens à préciser qu'il n'est pas question de faire confirmer la valeur des actions. Tous les cadres intermédiaires et supérieurs doivent attester de la façon dont leurs comptes ont été faits, et ils doivent assurer que les informations qu'ils transmettent sont, autant qu'ils sachent, précises.

M. Alcock : C'est exact.

Le sénateur Segal : Les actions sont évaluées par d'autres une fois que les chiffres sont sur le marché.

M. Alcock : Il y a toutes sortes d'accréditations. C'est très solide. C'est ce que nous étudions actuellement, mais je dois dire qu'aucune décision finale n'a été prise. J'ai demandé qu'on examine avec les sous-ministres quelles seraient les relations sur le plan fonctionnel et hiérarchique. Il y a certaines résistances. Je dois essayer de déterminer dans quelle mesure ces résistances sont attribuables à la peur du changement dans les grandes organisations et dans quelle mesure elles sont attribuables concrètement au fait qu'il y aurait des problèmes opérationnels. C'est une question d'appréciation. Le fait de responsabiliser les niveaux subalternes est un outil efficace.

Le sénateur Mitchell : Dans le budget supplémentaire, un montant de 119,5 millions de dollars est prévu pour promouvoir la paix et la stabilité dans des États en déroute et fragiles comme l'Afghanistan, Haïti et le Soudan. On craint que le déclenchement prématuré des élections ne vienne annuler cette mesure. Si ce montant de 119 millions de dollars n'est pas accordé aux forces armées, y aura-t-il des problèmes de sécurité pour nos militaires en Afghanistan, par exemple? Vont-ils obtenir le matériel dont ils ont besoin?

M. Alcock : Je crois que la question a été soulevée dans un autre contexte hier avec des fonctionnaires et qu'elle fait l'objet de vives discussions sur la scène politique. Techniquement, nous

spending that has been contained in the supplementary estimates that is not statutory spending, if the House does not approve it, then we have no authority to spend it, right?

Senator Mitchell: Yes.

Mr. Alcock: We would have to come back later or the subsequent government would have to come back later and make a decision about whether to restore that estimate.

With the TB Vote 5 and the warrant system, once the House prorogues, I have an ability to address a situation. We would never leave people at risk. One wants to say that that would be very clear in terms of our both authority and our ability to exhaust TB Vote 5. You would have to make that call about urgent public need or the urgency of the need. With a number of issues, they would simply fail and wait until a subsequent government came back.

There is an issue about the department's cash management decisions. That is a worthy issue, frankly. I have clamped down on it in some of the departments. It used to be that if the department got the authority to put an item into supplementary estimates, once Treasury Board gave it the authority to include the estimate in the sups, they started spending it. They cash managed it because they just believed it would pass. Perhaps in the days of a majority government that was a safe bet. It is less of a safe bet now, and, frankly, it is bad practice. I was a little surprised to hear that was being done with the pay raises in the military. I could understand it given the low level of pay, particularly for entry-level military personnel and the difficult task they perform. Nonetheless, there is an issue there that is worthy of examination. You might want to find a different way.

Part of the issue is that we only address the salaries of the military on an annual basis. We do not have multi-year contracts that get moved with everybody else. I just have, for the first time, negotiated a multi-year contract with the RCMP that I am very proud of and will be announced shortly, and you can all dance and celebrate.

Senator Ringuette: Is that included in the \$60 million?

Mr. Alcock: It is within the budget. It is long overdue. We have many people who work for us in tough conditions and they deserve some consideration, particularly on issues like that. We should not mess around with people's pay. Leaving aside the political niceties of what is happening — and I am not making that political statement — we should figure out a way to hold this separate. We should not put people's paycheques at risk just because we cannot make a decision.

Senator Murray: I hate to do this to you.

Mr. Alcock: You are going to congratulate me again?

n'avons pas le pouvoir d'engager les dépenses non obligatoires prévues dans le budget supplémentaire si la Chambre ne les approuve pas, n'est-ce pas?

Le sénateur Mitchell : Oui.

M. Alcock : Ce serait au prochain gouvernement de décider s'il veut rétablir le budget.

Pour ce qui est du crédit 5 du Conseil du Trésor et le système de garantie, des possibilités s'offrent à moi dans le cas d'une prorogation. Nous ne laissons jamais les gens en plan. Il faut établir clairement notre autorité et notre capacité d'utiliser le crédit 5 du Conseil du Trésor. Il faudrait déterminer l'urgence des besoins. Dans bien des cas, il n'y en aurait pas et il faudrait attendre l'élection du prochain gouvernement.

Il y a un problème au sujet des décisions des ministères en matière de gestion de trésorerie, qui est d'intérêt, à vrai dire. Je suis intervenu à ce sujet dans certains ministères. Les ministères avaient l'habitude de commencer à dépenser tout de suite l'argent du poste qu'ils avaient obtenu l'autorisation du Conseil du Trésor de faire inscrire dans le budget supplémentaire. Ils avançaient les fonds croyant que ce serait accepté. C'était peut-être un bon pari à faire à l'époque où le gouvernement était majoritaire. Ce l'est moins maintenant et, franchement, ce n'est pas judicieux. J'ai été un peu surpris d'entendre dire que c'est ce qu'on faisait dans le cas des augmentations de salaire des militaires. Je pourrais comprendre étant donné que leur salaire n'est pas très élevé, surtout pour ce qui est des recrues, et que leur tâche est difficile. Néanmoins, c'est une question qu'il convient d'examiner. Vous voudrez peut-être proposer une autre façon de faire.

Il reste que nous réglons la question du salaire des militaires une année à la fois. Il n'y a pas de contrat pluriannuel qui est reporté pour tout le monde. Je viens pour la première fois de négocier un contrat pluriannuel avec la GRC, dont je suis très fier; on en fera l'annonce bientôt et vous aurez alors l'occasion de célébrer.

Le sénateur Ringuette : Est-ce compris dans le montant de 60 millions de dollars?

M. Alcock : C'est prévu dans le budget. C'était attendu depuis longtemps. Beaucoup de gens travaillent pour nous dans des conditions difficiles et ils méritent une certaine considération surtout dans des situations comme celle-là. On ne doit pas faire de folies avec l'argent des gens. Indépendamment de toutes les subtilités du contexte politique — sans vouloir faire de politique — il faut trouver une façon de faire la part des choses. Il ne faut pas mettre en péril le salaire des gens parce que nous ne pouvons pas prendre de décision.

Le sénateur Murray : Je suis désolé de ce que j'ai à vous dire.

M. Alcock : Vous allez encore me féliciter?

Senator Murray: No, I would be quite happy to do that, but this is the last chance we may have for awhile to talk to a minister from one of the financial portfolios, and I do have a couple of general questions about the economic update of your colleague, the minister of finance.

I believe that your fiscal policy is running counter to the policy of the Bank of Canada. There is the governor of the Bank of Canada expressing concern about inflation. He has raised interest rates. He has signalled that he is going to raise them perhaps a couple of times in the next couple of months, which, of course, will increase the cost of doing business, including the cost of doing business for the government. It is interest on the debt; meanwhile the government is following a fiscal policy that is two-thirds stimulus. I wonder how you can explain or defend that policy.

My second point is that I am quite incredulous at this growing practice of the minister of finance telling us about the tax reductions he will bring in six years from now. Quite apart from the obvious political point that he may not be minister of finance and perhaps not even his party will be in office five or six years from now I do not know — nobody knows what the circumstances will be five or six years. Irrespective of what he may promise us in five or six years, a responsible minister of finance will do what a responsible minister of finance has to do. It is all smoke and mirrors in all this talk about tax reductions five and six years from now.

Those are the two things I wanted to get off my chest. If you can reassure us and the Canadian people on those points, I would be very happy.

Mr. Alcock: Let me first qualify my reassurance in this way. I am not the minister of finance and I do not want to opine too strongly on such an august body that obviously deals in a world that requires greater skills and capacity than I have.

It is quite astounding that the Department of Finance Canada, under the leadership of the last number of finance ministers, has been able to get the finances under control, keep them there, and manage a growth curve. It is not just the finance department that is responsible for the robust, healthy economy, but also the Bank of Canada and all of the various actors in the Canadian economy. All of those players maintained a growth curve that has been strong for a very long time. When was the last time we had a continuous cycle of growth like the one we have right now? If not privately, we can all say that this has to come down at some point. We saw a bit of a dipping in the surplus levels and we thought we were beginning to see some of that contraction. I think you, others, and I have worried sometimes aloud about the continued capacity of the U.S. to run these large operating deficits as well as their trade deficits and what the impact will be on Canada as they begin to contract that capacity.

Senator Murray: That is what the governor of the bank is worrying about, too.

Le sénateur Murray : Non, j'aimerais bien le faire, mais nous n'aurons pas l'occasion avant longtemps de reparler à l'un des ministres responsables des portefeuilles financiers, et j'ai deux ou trois questions générales à poser sur la mise à jour économique de votre collègue, le ministre des Finances.

Je crois que votre politique budgétaire va à l'encontre de la politique de la Banque du Canada. Le gouverneur de la Banque du Canada, qui craint l'inflation, a augmenté les taux d'intérêt. Il a signalé qu'il allait les augmenter peut-être deux ou trois fois au cours des prochains mois, ce qui va bien sûr augmenter les coûts de fonctionnement, y compris ceux du gouvernement. C'est l'intérêt sur la dette; pendant ce temps, le gouvernement suit une politique budgétaire qui cherche davantage à stimuler l'économie. Je me demande comment vous pouvez expliquer ou défendre cette politique.

En deuxième lieu, je trouve vraiment incroyable que le ministre des Finances ait pris l'habitude de nous annoncer des réductions d'impôt qui vont se réaliser dans six ans. Mis à part la réalité politique bien évidente qu'il ne sera peut-être pas ministre des Finances dans cinq ou six ans et que même son parti peut bien ne pas être au pouvoir à ce moment-là, personne ne peut prévoir ce qui va se passer dans cinq ou six ans. Peu importe ce qu'il peut nous promettre de faire dans cinq ou six ans, un ministre des Finances qui agit de façon responsable va faire ce qu'il doit faire. C'est de la poudre aux yeux que de parler de réduction d'impôts dans cinq ou six ans.

Je voulais me vider le cœur sur ces deux questions. Je serais très heureux que vous nous rassuriez, nous et la population canadienne, là-dessus.

M. Alcock : Je dois d'abord limiter la portée de l'assurance que je vais vous donner. Je ne suis pas ministre des Finances et je ne veux pas m'exprimer trop fermement devant les membres d'une auguste assemblée comme la vôtre qui évolue dans un monde qui exige plus de capacités et de compétences que j'en ai.

Il est quand même très renversant que le ministère des Finances du Canada, sous la direction des derniers ministres des Finances, ait réussi à rétablir les finances, à les maintenir et à assurer une croissance. Notre économie est saine et robuste pas seulement grâce au ministère des Finances, mais aussi à la Banque du Canada et à tous les intervenants de l'économie canadienne. Ils ont tous joué un rôle pour maintenir une croissance forte sur une longue période. Depuis quand avions-nous eu une croissance comme celle que nous connaissons maintenant? Nous pouvons tous nous dire que cela va finir un jour. Il a fallu piger dans les surplus et nous avons commencé à connaître un certain ralentissement. Je pense que nous nous sommes tous demandés, vous comme moi et d'autres, comment les États-Unis pourraient continuer encore longtemps d'enregistrer d'aussi importants déficits de fonctionnement et de leur balance commerciale, et quel serait l'impact sur le Canada d'un ralentissement de leur côté.

Le sénateur Murray : C'est dont s'inquiète aussi le gouverneur de la banque.

Mr. Alcock: This is not a new conversation. Yet, each year we set our targets and each year, we exceed our targets. In a time of tightening, you talk about stimulus but tax cuts are not an unimportant part of stimulus.

Senator Murray: At \$5.3 billion this year plus spending, that is stimulus by any measurement.

Mr. Alcock: Absolutely, but it also constrains the growth pattern of the government. It does count on both sides.

Senator Segal: Government is spending at three times the rate of inflation. How is that constructive?

Mr. Alcock: That deals with another reality and that is not one that we have had to face for some time in Canada. We must go back a long way to see a comparable period of spending. We have to go back to the 1960s to see a continuously comparable period. We do have a minority government; that is the reality. Some of the comfort we have had going back to 1980 is gone. The reality is that, like it or not, the decision-making must be consensual in some form. Like it or not, that is what tends to happen in minority governments. The only minority government that did not survive was the one that decided — and I think the quote was — “We are going to govern like we are a majority.”

Senator Segal: That is before my time at the Senate.

Senator Murray: Yes, and bring in a responsible budget.

Mr. Alcock: Strangely enough, it did not last past Christmas.

I do not mean to be flippant about that, either. However, it is a reality of the fiscal management right now. This finance minister is very diligent and concerned about this matter. If you look within the numbers, you will see the prudence factors have gone up inside the spending. He is providing himself with a cushion because we keep worrying about the volatility although we are the only country in the G8 that does not have a deficit. Our debt-to-GDP ratio continues to drop steadily.

There is a concern about whether we are getting too tight now and whether the cycle will run into problems. I think he is well aware of that. I think he believes that these tax cuts are a necessary factor in making sure this curve does not stop a year, two or three out. That would be my sense of what he is attempting to do here. If you wanted to get into more detail than that, you might want to ask him.

The Chairman: Senator Murray, did you have a second question?

Senator Murray: No, that will do. I asked for it.

The Chairman: In your opening remarks, you talked about the report you tabled on October 25, *Management of the Government of Canada: A Commitment to Continuous Improvement*. You also mentioned audit committees and boards, and so on. In your

M. Alcock : Il n'y a rien de nouveau. Pourtant, chaque année, nous fixons nos objectifs et chaque année, nous les dépassons. Dans les moments de rigueur, vous parlez de motivation, mais les réductions d'impôt en sont justement un élément important.

Le sénateur Murray : À hauteur de 5,3 milliards de dollars cette année plus les dépenses, il s'agit de motivation, c'est le moins qu'on puisse dire.

M. Alcock : Absolument, mais c'est ce qui freine aussi la croissance du gouvernement. Cela compte des deux côtés.

Le sénateur Segal : Le gouvernement dépense trois fois plus que le taux d'inflation. En quoi est-ce constructif?

M. Alcock : Il s'agit d'une autre réalité que nous n'avons pas eu à confronter au Canada depuis quelque temps. Il faut revenir assez en arrière pour observer une période comparable de dépenses, en fait, il faut revenir aux années 1960. Nous sommes un gouvernement minoritaire; c'est la réalité. Nous ne sommes plus aussi à l'aise qu'en 1980. En fait, qu'on le veuille ou non, la prise de décisions doit être consensuelle à certains égards et c'est ce qui tend à se produire en cas de gouvernement minoritaire. Le seul gouvernement minoritaire qui n'a pas survécu est celui qui avait décidé... et si je me trompe, la citation est la suivante : « Nous allons gouverner comme si nous étions majoritaires. »

Le sénateur Segal : C'était avant mon temps au Sénat.

Le sénateur Murray : D'accord, mais présenter aussi un budget responsable.

M. Alcock : Curieusement, ce gouvernement n'a pas survécu après Noël.

Je ne veux pas non plus faire preuve de désinvolture. Il s'agit toutefois d'une réalité de la gestion financière à l'heure actuelle. Notre ministre des Finances est très minutieux et préoccupé par cette question. Si vous examinez les chiffres, vous verrez que l'élément de prudence apparaît dans les dépenses. Il prévoit un coussin, car nous ne cessons de nous inquiéter au sujet de la volatilité même si nous sommes le seul pays du G8 qui n'affiche pas de déficit. Notre rapport dette-PIB continue de baisser régulièrement.

On se demande si nous sommes trop rigoureux actuellement et si le cycle va rencontrer des problèmes. Je crois qu'il en a parfaitement conscience et qu'il considère que ces réductions d'impôt s'imposent pour que cette courbe ne s'interrompe pas d'ici un, deux ou trois ans. À mon avis, c'est ce qu'il essaie de faire. Si vous voulez plus de détails, vous pourriez lui poser la question.

Le président : Sénateur Murray, avez-vous une autre question?

Le sénateur Murray : Non, c'est tout, c'est ce que je cherchais à savoir.

Le président : Dans votre déclaration préliminaire, vous parlez du rapport que vous avez déposé le 25 octobre, *L'amélioration constante de la gestion au sein du gouvernement du Canada — Notre engagement*. Vous parlez également des comités et des

papers, you talk about looking at a model from the U.K. where they have people from senior business executives serving on some of these boards.

One of the things that this committee has frequently asked about is the whole concept of parliamentary accountability and accountability to a parliamentary committee such as this one. I found that subject lacking in your discussion paper.

A number of professors who appeared before this committee in the last few months have said one of the best ways to bolster parliamentary accountability is to strengthen the role of committees. You did not make that recommendation in your paper.

Could you comment on what steps and what types of things could be done to strengthen the committees that look at the public accounts of the Government of Canada?

Mr. Alcock: On the issue of strengthening committees and the capacity of committees to provide oversight and hold government to account, you would have no disagreement with me. I have said that in the other committees in the other House. There is a bit of a boundary issue here. It is not for the executive to instruct committees or the House or the Senate how to do their work. However, it is pointed out to me by Bob Marleau, and others, that unless the government is to be active on that these changes tend not to occur. I have served notice on the other committee that I am more than willing to entertain a discussion with a committee like this around additional resources in the research bureaux for the research capacity to allow people to get into the estimates, and all that.

I do not believe this committee has produced a paper on the accounting officer, but you explored that concept. I know you went to England looking at that. An element of that has deputy ministers accountable to House or Senate committees. I rejected that. That is a clear disagreement.

Regarding the concept of strengthening the committees, building a more direct accountability relationship with the minister, giving you independent resources and authority, I will work with you on strengthening that.

I would be delighted if a committee would engage with me. It is the same for the reporting to Parliament. I literally sat there in front of the government office committee saying, "I have money. I am prepared to invest in your research capacity because it will make government better the more rigorous you are in your oversight capacity."

Mr. Marleau makes the point that 50 per cent of the constitutional responsibility of the House of Commons is oversight of spending. It is shameful. In fairness, they do not have the resources to do it. However, they are not even asking for it. I appreciate the fact that you are asking.

conseils de vérification, etc. Dans un document, vous dites que vous avez examiné un modèle adopté au Royaume-Uni où des cadres supérieurs d'entreprises privées siègent au sein de certains de ces conseils.

Notre comité a fréquemment posé des questions au sujet de tout ce concept d'imputabilité parlementaire et de reddition de comptes à un comité parlementaire comme le nôtre. D'après moi, votre document n'en fait pas état.

Plusieurs professeurs qui ont comparu devant notre comité au cours des derniers mois ont déclaré que le fait de renforcer le rôle des comités représente l'une des meilleures façons de promouvoir l'imputabilité parlementaire. Vous ne faites pas cette recommandation dans votre document.

Pourriez-vous nous dire ce qui pourrait se faire et quelles mesures pourraient être prises pour renforcer le rôle des comités qui examinent les comptes publics du gouvernement du Canada?

M. Alcock : Pour ce qui est du renforcement des comités et de leur capacité d'assurer la surveillance du gouvernement et de le tenir responsable, je ne suis absolument pas en désaccord avec vous. Je l'ai dit devant les autres comités de l'autre Chambre. Il se pose en quelque sorte une question de champ de compétences. Il ne revient pas à l'exécutif de dire aux comités, à la Chambre ou au Sénat comment ils doivent faire leur travail. Toutefois, Bob Marleau, et d'autres, me font remarquer que de tels changements tendent à ne pas se produire à moins que le gouvernement n'intervienne activement à ce propos. J'ai annoncé à l'autre comité que je suis plus que disposé à entamer une discussion avec un comité comme le vôtre au sujet de ressources supplémentaires affectées dans les bureaux de recherche afin que l'on puisse analyser les budgets, etc.

Je ne crois pas que votre comité ait publié un document sur l'agent comptable, même si vous avez examiné ce concept. Je sais que vous êtes allés en Angleterre à cet égard. Les sous-ministres doivent rendre compte aux comités de la Chambre et du Sénat dans pareil contexte, ce que je rejette. Je suis totalement en désaccord.

Je vais travailler avec vous pour renforcer les comités et créer un rapport plus direct en matière d'imputabilité avec le ministre, en vous donnant des ressources et un pouvoir indépendants.

Je serais ravi qu'un comité m'apporte son concours. C'est la même chose que les rapports au Parlement. J'ai en fait dit au comité du gouvernement : « J'ai l'argent, je suis prêt à investir dans votre capacité de recherche, car le gouvernement n'en sera que meilleur si vous êtes plus rigoureux en matière de surveillance. »

M. Marleau souligne que 50 p. 100 de la responsabilité constitutionnelle de la Chambre des communes consiste à surveiller les dépenses. C'est honteux. Pour être juste à son égard, il faut dire qu'elle ne dispose pas des ressources pour ce faire; toutefois, elle ne les demande même pas. Je vous remercie de les demander.

The Chairman: A number of professors have told us that we should ask and that the committee should be strengthened so that the role that parliamentary committees can play in accountability could be strengthened.

Mr. Alcock: Absolutely.

The Chairman: I am very happy to hear you say that.

Senator Segal: I want to be clear that I understand the minister. What you are saying is that if a request went for a parliamentary budget office to support both a Senate committee and the House of Commons committee, the government members on the boards of internal economy in both places, if they sought your advice, would be encouraged to support that proposition.

Mr. Alcock: Absolutely. If we were to engage in that conversation, I would like to make it a formal conversation. I would like to bring official in and I would like to be involved in it.

This is not a new conversation for me. I made this when I was chairing the other committee. I believe government suffers because of the poor quality of oversight provided by the House of Commons. That is why when I come here, I do talk about the value of coming to this committee. I have told you that each time I have come here. What I get out of this committee, and what the officials get out of this committee, is far more valuable than what we get from any other committee because you take the time to challenge us on these things. I do not mind the challenge. What I dislike is this dropping into trivia. This is important stuff. These issues on HR are critically important. You can play a huge role in improving the HR management of the government for people to become engaged.

The problem, Senator Segal, is that you need not only enhanced research capacity but also some capacity for the research bureau to cycle in public servants at a time. Do we have some fresh capacity to bring people in from outside government to make it a more dynamic process? I think there are lots of models we could look at. To the extent to which you are prepared to generate budget requests, I am prepared to respond to them.

I intend to be the longest serving President of the Treasury Board in the history of government, you know.

Senator Downe: Which is how long?

Mr. Alcock: It was 15 years three and a half months, under Prime Minister Laurier.

The Chairman: Minister, when we were away — and you referred to part of the committee being away recently — one of the committees that we looked at and met with was the Public Accounts Committee of the House of Commons in England. There they are very much an arm of what we would call in Canada the Auditor General's office.

Mr. Alcock: Exactly.

Le président : Plusieurs professeurs nous ont dit que nous devrions faire de telles demandes et que le comité devrait être renforcé tout comme le rôle que peuvent jouer les comités parlementaires dans le domaine de l'imputabilité.

M. Alcock : Absolument.

Le président : Je suis très heureux de vous l'entendre dire.

Le sénateur Segal : Je veux être sûr de comprendre le ministre. Vous dites que si on demandait la création d'une commission budgétaire parlementaire pour appuyer à la fois un comité du Sénat et celui de la Chambre des communes, les députés ministériels qui siègent au sein des bureaux de régie interne dans les deux endroits seraient encouragés à appuyer une telle proposition, s'ils vous demandaient votre avis.

M. Alcock : Absolument. Si on devait lancer ce débat, j'aimerais le faire formellement, officiellement et y participer.

Tout cela n'a rien de nouveau pour moi. C'est ce que je faisais lorsque je présidais l'autre comité. Selon moi, le gouvernement est désavantagé à cause de la mauvaise qualité de la surveillance assurée par la Chambre des communes. C'est la raison pour laquelle lorsque je viens ici, je souligne l'importance de comparaître devant votre comité. Je vous le dis chaque fois que je viens. Ce que les fonctionnaires et moi-même retirons de votre comité est beaucoup plus précieux que ce que nous retirons de n'importe quel autre comité, car vous prenez le temps de nous questionner, ce que j'apprécie. Je n'aime pas par contre qu'on s'arrête sur des vétilles. Nous parlons ici de choses importantes, comme les questions sur les RH. Vous pouvez jouer un rôle considérable dans l'amélioration de la gestion RH du gouvernement pour que les gens y prennent part.

Le problème, sénateur Segal, c'est que non seulement vous avez besoin d'une meilleure capacité de recherche, mais aussi d'un bureau de recherche qui puisse recruter des fonctionnaires. Avons-nous la capacité d'attirer des gens de l'extérieur du gouvernement pour en faire un processus plus dynamique? À mon avis, nous pouvons examiner toutes sortes de modèles. Je suis prêt à répondre à des demandes budgétaires dans la mesure où vous êtes prêts à me les présenter.

Vous savez, j'ai l'intention d'être le premier à occuper le plus longtemps le poste de président du Conseil du Trésor dans l'histoire du gouvernement.

Le sénateur Downe : C'est-à-dire?

M. Alcock : Sous le premier ministre Laurier, c'était 15 ans et trois mois et demi.

Le président : Monsieur le ministre, lorsque nous étions hors du pays — et vous avez dit qu'une partie du comité s'était absentée récemment — nous avons examiné le Comité des comptes publics de la Chambre des communes en Angleterre. Il représente ce que nous appellerions au Canada le Bureau du vérificateur général.

M. Alcock : Exactement.

The Chairman: Their discussions indicated that they felt that they did not have much independence at all, given that very strong relationship.

Senator Day: That might have been our observation.

Mr. Alcock: This is where I had a disagreement on this concept of the accounting officer. We have attempted to build the principles of accountability contained with the accounting officer and the British model into our model. We just constitute it differently. I disagree with Professor Franks on the idea of the deputies being directly accountable to committees.

I know that not everyone agrees with me; there is a fair debate on that. I think you need to keep my feet to the fire. As soon as you take my deputy separately from me, you create a set of destructive dynamics to the overall system of accountability.

Senator Murray: I think Professor Franks goes too far when he suggests that committees ought not or may not question ministers about matters under the direct purview of the deputy minister. I would not agree with that at all.

Mr. Alcock: Senator Murray, if you and I got together we could rewrite some legislation around here that would clean up all of that. Part of the problem is our distaste about — let us be clear — some of the less than honourable activities of certain political actors over time. Our way to solve that has been to push them further and further away from public decisions. All we have done is transfer the responsibility for decisions to people who are unaccountable. We have reduced accountability rather than strengthened it, instead of forcing the political actors to take account. That is what we are trying to do in this model. Those independent audit committees are about putting ministers in a position where they can never again say, "I did not know."

The Chairman: In fairness to Professor Franks, what I heard him say was that there are certain statutes that have clauses that say that the sole and exclusive responsibility for this particular item in this statute shall not rest with the minister but with the deputy minister.

Mr. Alcock: He is absolutely right.

The Chairman: In that case, he felt that the deputy minister should account, because he or she had a statutory obligation to account.

Mr. Alcock: I believe we should rewrite those statutes.

Senator Murray: I do not know whether we had the discussion at this table or another, but quite recently, we were on this subject. I may have mentioned the case of the Official Languages Act. I know a little about that because 25 years ago Senator Corbin and I were the co-chairs of that joint committee. We paraded deputy ministers before us to answer how they were implementing the act.

Le président : Les membres de ce comité ont indiqué ne pas considérer avoir beaucoup d'indépendance, en raison de ce rapport très fort.

Le sénateur Day : C'est ce qu'on aurait pu observer également.

M. Alcock : C'est à ce niveau-là que je ne suis d'accord avec ce concept de l'agent comptable. Nous avons essayé d'intégrer dans notre modèle les principes d'imputabilité que l'on retrouve dans le modèle britannique et dans celui de l'agent comptable. Nous voyons les choses tout à fait différemment. Je ne suis pas d'accord avec M. Franks lorsqu'il dit que les sous-ministres doivent relever directement des comités.

Je sais bien que tout le monde n'est pas d'accord avec moi et le débat est intéressant. Je crois que vous devez me forcer à rester vigilant. Dès que vous considérez mon sous-ministre et moi-même séparément, vous créez une dynamique destructive dans tout le système de reddition de comptes.

Le sénateur Murray : Je crois que M. Franks va trop loin lorsqu'il propose que les comités ne devraient pas ou ne peuvent pas interroger les ministres au sujet de questions qui relèvent directement de la compétence du sous-ministre. Je ne suis absolument pas d'accord à ce sujet.

M. Alcock : Sénateur Murray, il suffirait que vous et moi réécrivions certaines des lois pour régler cette situation. Soyons clairs, une partie du problème découle du fait que nous ne sommes pas d'accord avec certains acteurs politiques qui se sont livrés à des activités peu honorables au fil du temps. Nous avons essayé de résoudre ce problème en les tenant de plus en plus à l'écart de la prise de décisions. Nous avons en fait délégué la responsabilité de décisions à des gens qui ne sont pas responsables. Nous avons diminué l'imputabilité au lieu de la renforcer, au lieu de forcer les acteurs politiques à rendre des comptes. C'est ce que nous essayons de faire dans ce modèle. Ces comités indépendants de vérification visent à placer les ministres dans une situation qui ne leur permettra plus jamais de dire : « Je ne le savais pas. »

Le président : Pour être juste envers M. Franks, il aurait dit que certaines lois renferment des dispositions selon lesquelles le sous-ministre, et non pas le ministre, assume la seule et exclusive responsabilité de ce point particulier de la loi.

M. Alcock : Il a parfaitement raison.

Le président : Dans ce cas-là, il pensait que le sous-ministre devait rendre des comptes, en raison de son obligation législative.

M. Alcock : Je crois qu'il faudrait récrire ces lois.

Le sénateur Murray : Je ne sais pas si nous avons eu ce débat ici ou ailleurs, mais tout dernièrement, nous avons traité de ce sujet. J'ai peut-être fait mention du cas de la Loi sur les langues officielles. Je suis un peu au courant, car il y a 25 ans, le sénateur Corbin et moi-même coprésidions ce comité mixte. Nous avions convoqué des sous-ministres pour qu'ils nous expliquent leur façon d'appliquer cette loi.

I would not want to be precluded from having their ministers in to discuss the political and policy climate in which those deputy ministers were working. I think that is very important. I do not mind the accounting officer principle up to a point, but I do not want to lose the ability to have the minister in.

Mr. Alcock: Could I push that a little further, Senator Murray? One of the things that I have no accountability for and the deputy is accountable for is the relationship with the Public Service Commission. Hiring authority is delegated to the deputy, not the minister. I do not disagree with that. We want to maintain a professional, non-partisan public service. I absolutely agree with that boundary; however, I should be as accountable for maintaining that boundary as the deputy. I am removed from it and I do not have the responsibility to maintain it. We have created a free actor, instead of saying that it is as much a part of my accountability that I respect that boundary as it is on the other side.

We need to reframe our thinking around that.

Senator Murray: I was trying to incite Senator Ringuette to make her standard speech about bureaucratic patronage, but I implored her then not to do it because it is too late.

Senator Ringuette: I am saving it for the next time you are here.

Senator Day: I would like to comment on two or three points and then go to the main reason that we are here this evening, and that is with respect to the supplementary estimates, because we would like to be ready when they arrive from the House of Commons to handle them expeditiously in the Senate.

First, I would like to comment on the introductory words in your speaking notes where you refer to accountability of ministers. Your statement is:

To give greater effect to their accountability to Parliament, ministers will attend more parliamentary committee meetings to explain and account for management performance.

We find it difficult to get ministers to come before us now; they are so busy. I agree with you that it is important that this happen, but we will have to find some way to clone these ministers or have them work 24 hour a day, which they are almost doing now. I think ministers are overworked at the present time. Although this sounds like a good idea, I am not certain that it will work.

Mr. Alcock: That is an important observation, Senator Day. If I have my wish and this committee and committees of the House take on greater responsibilities for oversight of the estimates, members will not have the time. We will have to think through how we resource and support everyone in that capacity.

Je n'aurais pas voulu ne pas pouvoir convoquer leurs ministres pour discuter du climat politique dans lequel ces sous-ministres travaillaient. Je crois que c'est fort important. Je n'ai rien contre le principe de l'agent comptable jusqu'à un certain point, mais je ne veux pas ne pas pouvoir convoquer le ministre.

M. Alcock : Puis-je aller un peu plus loin, sénateur Murray? Les relations avec la Commission de la fonction publique sont l'un des aspects dont je ne suis pas responsable, contrairement au sous-ministre. Le pouvoir d'embauche est délégué au sous-ministre, non au ministre. Je ne suis en pas en désaccord avec cela. Nous voulons que la fonction publique reste professionnelle, non partielle. Je suis absolument d'accord avec cette définition des champs de compétences. Toutefois, je devrais être aussi responsable du respect de ces champs de compétences que le sous-ministre. Je n'en ai pas le loisir et ne suis donc pas responsable à cet égard. Nous avons créé en quelque sorte un acteur libre de ses décisions au lieu de dire que chacun doit respecter le champ de compétences de l'autre.

Nous devons changer notre façon de penser à ce sujet.

Le sénateur Murray : J'essayais d'inciter le sénateur Ringuette à faire son discours sur le népotisme bureaucratique, mais je l'ai alors suppliée de s'en abstenir, car il est trop tard.

Le sénateur Ringuette : Je le réserve pour la prochaine fois que vous serez ici.

Le sénateur Day : J'aimerais faire une observation sur deux ou trois points et ensuite passer à la raison principale de notre présence ici ce soir, soit le Budget supplémentaire, car nous aimerions être prêts lorsqu'il arrivera de la Chambre des communes afin de le faire rapidement adopter au Sénat.

Tout d'abord, j'aimerais faire des observations sur ce que vous dites dans vos notes d'allocation lorsque vous parlez de la reddition de comptes des ministres. Vous dites et je cite :

De manière à mieux rendre compte au Parlement, les ministres prendront part à davantage de réunions de comités parlementaires pour fournir des explications et rendre des comptes au sujet des résultats associés aux activités de gestion.

Il nous est difficile de faire comparaître des ministres devant nous à l'heure actuelle, vu qu'ils sont très occupés. Je conviens avec vous qu'il serait important de le faire, mais il va falloir trouver une façon de cloner ces ministres ou de les faire travailler 24 heures par jour, ce qu'ils font pratiquement à l'heure actuelle. À mon avis, les ministres sont surchargés de travail. Même si cela semble une bonne idée, je ne suis pas sûr qu'elle puisse être mise en pratique.

M. Alcock : Votre observation est importante, sénateur Day. Si, comme je le souhaite, votre comité et les comités de la Chambre assumaient de plus grandes responsabilités en matière de surveillance des budgets, les députés n'en n'auront pas le temps. Il va falloir trouver les moyens d'appuyer tout le monde à cet égard.

Having said that, if I were a minister in the provincial government, I could sit days before a committee to defend my estimates. I would not be allowed to leave. The thought that someone else would defend my estimates is just outrageous. In part, that is a prioritization of the time of the minister. It is even more important than that. If Parliament is important, then you spend the time there. If it is not important, then what? I would argue that if Parliament is not important, we all have a problem.

There are two parts to that statement. If you keep reading, you will see the word "management" throughout. Ministers are never called on their management responsibilities. They are absolved of the responsibility on spending because we do not bother to call. I was appalled when I came here in 1994. I used to do estimates in the provincial house. I would have the poor fellow in front of me for weeks and go through every line. The minister came in, made an opening statement and left in an hour. That was it. That was the estimates review. I could not believe it.

You do not want to make it foolish, but if that is the important relationship, that is the relationship on which they must spend time. Right now ministers do not spend time on the management of anything. If you wonder why we do not make the investments in management systems or we do not make the investment in solving management problems internally, it is because the people who make decisions about investments offload it to the deputies and everyone else. There is a reframing here that is incredibly important.

Senator Day: That would be a good subject for another day. The committees' resources are a very important part of that. We must also think about the source of that funding.

Mr. Alcock: It is three times the rate of inflation spending.

Senator Day: You have already talked about the Government On-Line initiative when our chairman was asking you about the sunset provision. I would like to talk to you a little bit about your explanation. The explanation in the supplementary estimates is very good; it is much better than five or six years ago. We used to have your officials come in and they would have a book like this and they would read these to us. We are asking for more and more of that, and we appreciate having it.

In your explanation, you make the point that over the last several years Government On-Line spending has been financed in large part through sups. We have seen other programs financed largely through supplementary estimates as opposed to being part of the main budget, and it is a matter of great concern to us.

You did comment that you were asking departments to provide an upfront business plan for this and that kind of check. You must have something in the system that triggers this kind of repetitive funding that is coming through supplementary estimates as opposed to the main budget planning.

Ceci étant dit, si j'étais ministre au gouvernement provincial, je pourrais comparaître pendant des jours et des jours devant un comité pour défendre un budget. Je ne pourrais pas partir. Il est choquant de penser que quelqu'un d'autre pourrait défendre mon budget. C'est en partie une des priorités du ministre et c'est bien plus important que cela. Si le Parlement est important, vous y passez du temps. S'il n'est pas important, que dire? Je dirais que si le Parlement n'est pas important, nous avons tous un problème.

Cette déclaration comporte deux parties. Si vous continuez à la lire, vous verrez que le mot « gestion » y paraît tout le long. Les ministres ne doivent jamais s'expliquer au sujet de leurs responsabilités de gestion; ils n'ont pas la responsabilité des dépenses, car nous ne nous préoccupons pas de les interroger. J'ai été scandalisé à mon arrivée ici en 1994. Je faisais les budgets de la province. Pendant des semaines, le pauvre gars était en face de moi et nous examinions chaque ligne. Le ministre arrivait, faisait une déclaration préliminaire et partait au bout d'une heure, un point c'est tout. C'était l'examen budgétaire; je ne pouvais y croire.

Vous ne voulez pas que ce soit insensé, mais il faut consacrer du temps à ce qui est important. À l'heure actuelle, les ministres ne consacrent pas de temps à la gestion de quoi que ce soit. Si vous vous demandez pourquoi nous n'investissons pas dans les systèmes de gestion ou dans la résolution des problèmes internes de gestion, c'est parce que les gens qui prennent des décisions au sujet des investissements s'en déchargent sur les sous-ministres et tous les autres. Il est très important d'envisager une nouvelle façon de voir les choses.

Le sénateur Day : Ce serait un bon sujet pour un autre jour. Les ressources des comités en sont un élément fort important. Nous devons également penser à la source de ce financement.

M. Alcock : Il équivaut à trois fois le taux d'inflation.

Le sénateur Day : Vous avez déjà parlé du projet Gouvernement en direct lorsque notre président vous a posé une question au sujet de la disposition de réexamen. J'aimerais revenir un peu sur votre explication. L'explication donnée dans le budget supplémentaire est très bonne, bien meilleure qu'il y a cinq ou six ans. Auparavant, vos fonctionnaires venaient et avaient un livre comme celui-ci qu'ils nous lisaient. Nous demandons de plus en plus pareille information et nous vous remercions de nous la donner.

Dans votre explication, vous dites qu'au cours des dernières années, les dépenses liées à Gouvernement en direct ont été financées en grande partie par le biais des budgets supplémentaires des dépenses. Nous avons vu d'autres programmes financés en grande partie par le biais du Budget supplémentaire des dépenses plutôt que par le Budget principal des dépenses et il s'agit là d'une question qui nous préoccupe beaucoup.

Vous avez dit que vous demandiez aux ministères d'établir un plan d'affaires d'avance pour cette question et ce genre de vérification. Vous devez avoir quelque chose dans le système qui déclenche ce genre de financement répétitif qui se fait par l'intermédiaire des budgets supplémentaires des dépenses plutôt que du budget principal des dépenses.

Mr. Alcock: No. I will offer several comments on that matter. If Ms. Danagher grimaces too much, you will know she will want to make a correction. There are two things: The sun never sets on the British Empire or on federal government programs. The sun just does not set. We have sunset programs that we bump along; it is incredible. It would be an interesting study at some time to expose more and more of that. I am looking for an instrument to report on that because we have to learn how to shut down things.

Government On-Line is a good example. We provided central funding to develop it, because it was a brand new thing; we knew how to do it. As it gets built out, as it becomes more of a utility and more of a commodity, the department should operate it. They should operate it not because it is something they have been handed but because it is something they see as adding value to the work that they do. It is better placed with them because the owner of the business will care about it more, rather than having it run centrally. Some of this was a vehicle for just moving money out of a central fund to them.

With regard to the issue of funding out of the supplementary estimates, it is not so much funding out of the sups; it is the timing of when money is approved. To move money from one vote to another vote must have the approval of the House. If we have money sitting in a vote that is in a central fund at Treasury Board and I want to move some of that to department "X" to support its Government On-line work, I have to come back to the House and ask for authority to move it from vote "X" to vote "Y."

Senator Day: That is a one-dollar item, is it not?

Mr. Alcock: No, that can be the notional allocation that we have made.

Senator Day: Has it not already been voted? You had money sitting there so it has been already been approved by Parliament.

Mr. Alcock: Yes, but it is in my vote. I cannot move money between votes without approval.

Senator Day: That is right, but that is a one-dollar item because the money has already been approved.

Mr. Alcock: No, the one-dollar item may be the establishment of a new fund; but the transfer of money between votes requires the approval of the House. The House approves it for expenditure within a particular vote. If I want to move it somewhere else, I need the approval of the House.

M. Alcock : Non. Je vais faire plusieurs observations sur cette question. Si vous voyez Mme Danagher grimacer un peu trop, vous saurez qu'elle veut faire une correction. Il y a deux choses : le soleil ne se couche jamais sur l'Empire britannique ni sur les programmes du gouvernement fédéral. Le soleil ne se couche tout simplement pas. Nous avons des programmes de temporisation que nous continuons de repousser; c'est incroyable. Ce serait un exercice intéressant, à un moment donné, que d'exposer de plus en plus de cas de ce genre. Je cherche un instrument pour faire rapport sur cette question parce que nous devons apprendre comment mettre fin à quelque chose.

Le programme Gouvernement en direct est un bon exemple. Nous avons fourni du financement central pour le mettre sur pied, parce que c'était une chose entièrement nouvelle; nous savions comment le faire. Au fur et à mesure qu'il est mis sur pied, qu'il devient davantage un service utile et davantage un produit, le ministère devrait s'occuper de son fonctionnement. Il devrait le faire fonctionner non pas parce que c'est quelque chose qu'on lui a remis, mais parce que c'est quelque chose qu'il considère comme ajoutant de la valeur au travail qu'il fait. Il est préférable que ce soit lui qui s'en occupe, parce que le propriétaire de l'entreprise sera plus attentif à son égard, plutôt que de le faire fonctionner centralement. Une partie de cela était un véhicule servant uniquement à déplacer de l'argent central vers les ministères.

En ce qui concerne la question du financement par le biais des Budgets supplémentaires des dépenses, le problème ce n'est pas simplement le fait de financer à partir des budgets supplémentaires; c'est le moment auquel l'argent doit être approuvé. Pour déplacer de l'argent d'un crédit à un autre, il faut l'approbation de la Chambre des communes. Si nous avons de l'argent qui dort dans un crédit qui est placé dans une réserve centrale au Conseil du Trésor et que je veux envoyer une partie de cet argent au ministère « X » pour appuyer son travail dans le cadre de Gouvernement en direct, je dois revenir devant la Chambre et demander l'autorisation de déplacer cet argent du crédit « X » au crédit « Y ».

Le sénateur Day : Il s'agit d'un poste d'un dollar, n'est-ce pas?

M. Alcock : Non, cela peut être les répartitions théoriques que nous avons accordées.

Le sénateur Day : N'y a-t-il pas déjà eu vote? L'argent dort là, alors il a déjà été approuvé par le Parlement.

M. Alcock : Oui, mais ce n'est pas dans mon crédit. Je ne peux pas déplacer de l'argent entre les crédits sans approbation.

Le sénateur Day : C'est exact, mais il s'agit d'un poste d'un dollar parce que l'argent a déjà été approuvé.

M. Alcock : Non, un poste d'un dollar peut servir à l'établissement d'un nouveau fonds; mais le transfert d'argent entre des crédits nécessite l'approbation de la Chambre des communes. La Chambre l'approuve comme dépense dans un crédit particulier. Si vous voulez déplacer cet argent ailleurs, vous devez obtenir l'approbation de la Chambre.

One of the reasons why so much appears in supplementary estimates is another discussion. If you want to talk about accountability and oversight, we need to work on the cycle.

We are doing a lot of work right now on the reports on plans and priorities. If you want to have some fun, look at the one for Treasury Board because Treasury Board is going to be the model.

The report on plans and priorities is supposed to be the departments' strategic plan. It says, this is what the department is going to achieve; some of it is short term in that we are going to achieve it this year and some of it may take three or four years. It will be with enough detail that you can understand and measure the output.

The departmental performance report is supposed to be the report card on whether we made it or not. A written crosswalk says this is the outcome on the input. That responsibility is tied into the performance pay of the person who has responsibility for delivering on that. That is the third piece that is happening now at Treasury Board.

The problem is that with the way the estimate cycle works, Main Estimates come out so close to the budget that many of the new spending initiatives never make it into the Main Estimates. Therefore, what you always see is an under-representation of actual spending. You have to go through a Supplementary Estimates process to put into pay decisions that were made back in the budget.

If we can shift the timing, we think we can put the Main Estimates out to reflect more of the actual spending program and then your supplementary estimates will decrease. We are in active discussions on that right now.

I would love the ability to move money between votes without coming back to the House. If you were prepared to offer me that, I would take you up on that in a heartbeat. We may want to think through some vehicles for some of this. It would be an interesting discussion with a House committee.

Some of it on the developmental side is simply moving money. For example, it has already been decided that Treasury Board is going to hold a fund for so much; and it is specifically targeted to support the development of services in all these departments. We might want to do that in a way so that we notionally allocate that at the time of the first vote and not have to come back for a second vote. There are some solutions that would make the management of it a bit easier. We would still report on the transparency.

The Chairman: It might make the management easier but not the accountability.

Une des raisons pourquoi tellement de choses apparaissent dans le Budget supplémentaire des dépenses, c'est une autre discussion. Si vous voulez parler de reddition de comptes et de supervision, nous devons travailler sur le cycle.

Nous faisons beaucoup de travail à l'heure actuelle sur le Rapport sur les plans et les priorités. Si vous voulez vous amuser, regardez celui du Conseil du Trésor parce qu'il servira de modèle.

Le Rapport sur les plans et les priorités est censé être le plan stratégique des ministères. Il nous dit ce que le ministère entend réaliser; une partie se fait à court terme du fait que ce sera réalisé au cours de l'année actuelle et une partie pourra prendre trois ou quatre ans. Il y aura suffisamment de détails pour que vous puissiez comprendre et mesurer le résultat.

Le Rapport ministériel sur le rendement est censé être le bulletin du ministère, à savoir s'il a réussi à le faire ou non. Un tableau de correspondance écrit dit qu'il s'agit du résultat par rapport à l'intrant. Cette responsabilité est liée à la rémunération au rendement de la personne qui est responsable de donner ce résultat. C'est le troisième élément qui se déroule à l'heure actuelle au Conseil du Trésor.

Le problème, c'est que de la façon dont fonctionne le cycle budgétaire, le Budget principal des dépenses est produit à une date si rapprochée du budget qu'un grand nombre de nouvelles initiatives en matière de dépenses ne parviennent jamais dans le Budget principal des dépenses. Par conséquent, vous voyez toujours une sous-estimation des dépenses réelles. Vous devez passer par le processus du Budget supplémentaire des dépenses pour traduire en paiement des décisions qui ont été prises au moment du budget.

Si nous pouvons modifier les délais, nous pensons pouvoir faire en sorte que le Budget principal des dépenses reflète davantage le programme de dépenses réel et ensuite, votre Budget supplémentaire des dépenses diminuera. Nous avons des discussions actives sur cette question à l'heure actuelle.

Je serais très heureux de pouvoir déplacer de l'argent entre les crédits sans avoir à revenir devant la Chambre des communes. Si vous étiez prêts à m'offrir cela, je sauterais immédiatement sur l'occasion. Vous pouvez vouloir réfléchir à certains véhicules pour une partie de cela. Il s'agirait d'une discussion intéressante pour un comité de la Chambre.

Une partie de cela, du côté développement, consiste simplement à déplacer de l'argent. Par exemple, il a déjà été décidé que le Conseil du Trésor gardera en réserve un fonds d'une certaine grandeur; et ce fonds est ciblé spécifiquement pour appuyer le développement de services dans tous ces ministères. Nous pourrions vouloir faire cela d'une manière que nous répartissions cela, théoriquement, au moment du premier vote et non pas de revenir pour un second vote. Il existe certaines solutions qui rendraient la gestion de cette question un peu plus facile. Nous aurions toujours à faire rapport en matière de transparence.

Le président : Cela pourrait rendre la gestion plus facile, mais non pas la reddition de comptes.

Mr. Alcock: I am sure we would never want to reduce the accountability. We would report to you vigorously on what we did.

Senator Day: In reference to page 267, can you give me a little bit of a flavour for what is happening in these Supplementary Estimates? There is an item under the Ministry of Transport concerning payments to Marine Atlantic Inc. The previous estimate, which we already voted on, was \$24 million and then the supplementary estimates are at \$45.7 million. That is almost double. Could you give us an explanation as to why the supplementary estimates would be double the main budget?

Mr. Alcock: Without knowing the details— and I can get officials to supply a detailed answer to you through the chair — I believe there were some ongoing deficits. It states:

Additional funding of \$45.7 million was approved for Marine Atlantic as a temporary measure to offset their projected operating deficit.

I believe they wanted to increase their fees in order to eliminate the deficit and the government did not allow them to do that, so they began to run the deficit. It is the principle that Senator Murray was talking about; if you are going to instruct a Crown corporation to do something that causes it to incur a liability, you are responsible for picking it up.

Senator Day: My recollection is that this same line item was questioned last year; and we had the same situation — that Marine Atlantic in the Supplementary Estimates (A) was greater than the budgeted expenditure that was voted on. If this is recurring on a regular basis, is there not some red flag? That is the kind of thing we are looking for, and our colleagues are looking for. When they start to see that the supplementary estimates are a disproportionate amount of the funding for that line item, then there is something wrong. It can happen once, we understand that; maybe it can happen twice, but as a constant recurrence, something is wrong.

Senator Murray: The minister is suggesting that the management of Marine Atlantic thought that they could cover their projected deficit by increasing their fares, and the government told them not to do that, so Ottawa had to pony up the money.

Senator Day: I was trying to make a general comment by using this as an example.

Mr. Alcock: You are right, and you actually highlight a different point. Senator Murray is right in terms of what explains it once. Multiple times highlights a different problem, which is a

M. Alcock : Je suis certain que vous ne voudriez jamais réduire la reddition de comptes. Nous vous ferions rapport énergiquement sur ce que nous avons fait.

Le sénateur Day : Je suis à la page 304, pouvez-vous me donner une petite idée de ce qui arrive dans ce Budget supplémentaire des dépenses? Sous ministère des Transports, il y a un poste concernant des paiements à Marine Atlantic S.C.C. Le budget des dépenses précédent, sur lequel nous avons déjà voté, indiquait une somme de 24 millions de dollars et, plus tard, le Budget supplémentaire des dépenses fait état de 45,7 millions de dollars. C'est presque le double. Pouvez-vous nous expliquer pourquoi la somme qui apparaît dans le Budget supplémentaire des dépenses est le double de celle qui figure dans le Budget principal des dépenses?

M. Alcock : Sans connaître les détails — et je peux demander aux fonctionnaires de vous faire parvenir une réponse détaillée par l'intermédiaire du président —, je crois qu'il y avait des déficits. On indique :

L'attribution de fonds additionnels s'élevant à 45,7 millions de dollars à Marine Atlantic a été annoncée à titre de mesure temporaire pour compenser son déficit d'exploitation prévu.

Je crois que la société voulait augmenter ses tarifs pour éliminer le déficit et que le gouvernement ne lui a pas permis de le faire, alors ses activités ont commencé à être déficitaires. C'est le principe dont parlait le sénateur Murray : si vous donnez instruction à une société d'État de faire quelque chose qui la force à accumuler une dette, vous êtes responsables d'éponger cette dette.

Le sénateur Day : Je me souviens que ce même poste a fait l'objet d'une question l'an dernier; nous avons eu la même situation — que la somme accordée à Martine Atlantic dans le Budget supplémentaire des dépenses (A) était plus élevée que la somme qui avait été prévue dans le Budget principal des dépenses qui avait été voté. Si cette situation se répète régulièrement, n'est-ce pas un signe que quelque chose cloche? C'est le genre de chose que nous recherchons, et que nos collègues recherchent. Lorsqu'ils constatent que le Budget supplémentaire des dépenses compte une somme disproportionnée d'argent pour ce poste, alors, quelque chose ne va pas. Cela peut arriver une fois, nous comprenons cela; cela peut peut-être arriver deux fois, mais si cela se répète constamment, quelque chose ne va pas.

Le sénateur Murray : Le ministre laisse entendre que la direction de Marine Atlantic pensait pouvoir éponger le déficit prévu en augmentant les tarifs et le gouvernement lui a dit de ne pas le faire, alors c'est Ottawa qui doit payer la note.

Le sénateur Day : J'essayais de faire une observation générale en utilisant cette situation comme exemple.

M. Alcock : Vous avez raison et, en fait, vous avez mis en évidence un autre point. Le sénateur Murray a raison pour ce qui explique la situation une fois. Lorsque la situation se répète

management problem that I have been discussing with Transport Canada.

Transport Canada is a good example because it has many little organizations. For example, it has a corporation that owns just one bridge. In the overall scheme of things, to address this, there is an argument that Marine Atlantic has to do a formal review of its operations and go back to cabinet for either new authority or an adjustment to its operating framework. However, cabinet is also very busy, so small organizations tend to get bumped. We have a number of these in Transport Canada that have been bumped for several years.

Senator Murray: Can you chalk that up to minority government, too?

Mr. Alcock: No. Just hang on there. Here is the problem with the measure of transparency argument. If I am going to talk about real problems of government, then we have to talk about real problems and not dissolve into taking advantage of my unusual transparency.

This is a real problem. The problem is simply one of many small organizations who need time and attention and who are bumped aside because government has is too busy. The cabinet agenda is crowded, so they do not get the attention they need.

Senator Segal: Does that not raise with you the general question as to whether government is in too many activities? If the bureaucratic and political structure of the government of the day has insufficient time to manage pieces of its own operation, does not that suggest that the operation is too large?

Mr. Alcock: It may suggest that the management structure is out of date. It may be one of many things.

To go to your point, take my sunseting example. We have all sorts of instruments and organizations and quasi-judicial things embedded within departments that may have served a purpose once but do not today, yet they still exist.

The list of reports produced by the Government of Canada for Parliament runs to 100 pages — just the list of reports. I will guarantee you that on those 100 pages, there are a few reports produced some time ago that probably do not serve an active purpose today. Parliament has never said to stop producing them, so public servants diligently — because they have a legislative mandate and are required to do so — go ahead and put time and energy into producing reports that nobody reads. We need a parliamentary committee to undertake to sit down and go through this and help us make some decisions about which ones we are going to kill.

plusieurs fois, cela indique un problème différent, qui est un problème de gestion dont je discute actuellement avec Transports Canada.

Transports Canada est un bon exemple parce que ce ministère compte de nombreux petits organismes. Par exemple, ce ministère compte une société qui est propriétaire d'un seul pont. Dans la réalité, pour régler cette question, on peut dire que Martine Atlantic doit procéder à un examen formel de ses activités et revenir devant le cabinet pour obtenir soit une nouvelle autorisation soit un rajustement de son cadre d'exploitation. Toutefois, le cabinet aussi est très occupé, alors les petits organismes ont tendance à être relégués plus loin dans la liste des priorités. Nous avons un certain nombre de cas semblables à Transports Canada qui subissent le même sort pendant plusieurs années.

Le sénateur Murray : Pouvez-vous imputer cela à un gouvernement minoritaire, également?

M. Alcock : Non. Un instant. Voilà quel est le problème avec la question de la transparence. Si j'accepte de parler des problèmes réels du gouvernement, alors nous devons parler des problèmes réels et non pas chercher à profiter de ma transparence inhabituelle.

C'est un problème réel. Le problème, c'est simplement que de nombreux petits organismes qui ont besoin de temps et d'attention sont laissés de côté parce que le gouvernement est trop occupé. Le calendrier du Cabinet est très chargé, alors ils n'obtiennent pas l'attention dont ils ont besoin.

Le sénateur Segal : Cela ne vous amène-t-il pas à vous poser la question générale suivante : le gouvernement n'intervient-il pas dans trop d'activités? Si la structure bureaucratique et politique du gouvernement du jour n'a pas suffisamment de temps pour gérer des éléments de ses propres activités, n'est-ce pas un signe que ces activités sont trop étendues?

M. Alcock : Cela peut être un signe que la structure de gestion n'est plus à jour. Cela peut être une explication parmi de nombreuses autres.

Pour parler du point que vous soulevez, prenez mon exemple sur la temporarisation. Nous avons toutes sortes d'instruments, d'organismes et de choses quasi judiciaires incrustés au sein des ministères qui peuvent avoir joué un rôle dans le passé, mais qui n'en joue plus à l'heure actuelle et, pourtant, ils existent toujours.

La liste des rapports produits par le gouvernement du Canada à l'intention du Parlement compte 100 pages — uniquement la liste des rapports. Je peux vous garantir que sur ces 100 pages, il y a quelques rapports qui ont été produits il y a un certain temps qui n'ont probablement plus de rôle actif à jouer aujourd'hui. Le Parlement n'a jamais dit de cesser de produire ces rapports, alors les fonctionnaires, diligemment — parce qu'ils ont un mandat législatif et qu'ils sont tenus de le faire — investissent temps et énergie à produire des rapports que personne ne lit. Il faut qu'un comité parlementaire entreprenne d'analyser tout cela et de nous aider à décider lesquels nous allons supprimer.

I would argue, on sunseting programs, a diligent parliamentary committee could really help us kill some of those programs. There are some tough political decisions, such as the one on Marine Atlantic. We can say it is a political decision, but it is a real one. Raising the fees of Marine Atlantic has a detrimental effect on the economy of Newfoundland, it is argued, so we should examine that. The problem is that we do not make the decision because it is easier to bump it along.

Senator Murray: That ferry service is part of the terms of Union of 1949 and I am not sure you should be charging fares at all. The Trans-Canada Highway is toll-free.

Mr. Alcock: Spoken like a true Atlantic Canadian.

Senator Day, was there a Senate here talking about spending at three times the rate of inflation?

Senator Day: How quickly they forget. I am at page 127 in the Supplementary Estimates; it is a summary of one-dollar items. Under National Defence, I am prompted to ask why we are forgiving \$15 million owed Parc Downsview Park in Toronto to the government. Is there a story behind that?

Two items down under Office of Infrastructure, you will see we are establishing borrowing authority of \$100 million for the same park. What is happening there?

Mr. Alcock: There are a lot of stories around this that I think are useful. The Auditor General has a report coming next Tuesday in which she will be commenting on Parc Downsview Park for the second time. I can tell you, thanks to diligent efforts by staff at the Treasury Board and the board itself, this issue has been resolved.

There was a decision made at the time. I do not know if it was driven by a program review decision or by a notice that there was surplus military land in Toronto that could be made into a park. There government made a decision to divest itself of Downsview military base for purposes of creating an urban park in Toronto.

In 1995 that decision was made, the military was not supportive of it and they contested the decision. Ten years later, that decision had not been made. It was incurring debt and the auditor reported that the base was within Canada lands but did not fit. It was an ugly situation. I will come back to that story.

In 1997, the military came forward and said we want to divest ourselves of Kapyong Barracks in Winnipeg. It was felt that this was probably a good thing for Winnipeg as well as the military. You had the military that wanted to divest itself of it and a community that was willing to support that. By 2005 it still has not happened. Why is the other scenario not happening? They

Je dirais, concernant les programmes de temporarisation, qu'un comité parlementaire diligent nous aiderait vraiment à supprimer certains de ces programmes. Il y a des décisions politiques difficiles, comme le cas de Marine Atlantic. Nous pouvons dire qu'il s'agit d'une décision politique, mais c'est une décision réelle. On prétend qu'augmenter les tarifs de Marine Atlantic aura un effet négatif sur l'économie de Terre-Neuve, alors nous devrions examiner cette question. Le problème, c'est que nous ne prenons pas de décision, parce qu'il est plus facile de la reporter à plus tard.

Le sénateur Murray : Le service de traversier fait partie des termes de l'Union de 1949 et je ne suis même pas certain que vous devriez imposer des tarifs. Après tout, la route Transcanadienne est gratuite.

M. Alcock : Vous avez parlé comme un vrai Canadien de l'Atlantique.

Sénateur Day, y avait-il un sénateur ici qui parlait de dépenser à un rythme qui équivaut à trois fois le taux d'inflation?

Le sénateur Day : Comme ils ont la mémoire courte. Je suis à la page 135 du Budget supplémentaire des dépenses; il s'agit d'un sommaire des postes de 1 \$. Sous Défense nationale, je me demande pourquoi nous renonçons à la somme de 15 millions de dollars que Parc Downsview Park à Toronto doit au gouvernement. Y a-t-il une histoire qui se cache derrière cela?

Un poste plus haut, sous Bureau de l'infrastructure du Canada, vous verrez que nous avons établi une autorisation d'emprunter de 100 millions de dollars pour le même parc. Que se passe-t-il là?

M. Alcock : Il y a beaucoup d'histoires qui circulent autour de cette affaire qui, je pense, sont utiles. La vérificatrice rendra public mardi prochain un rapport dans lequel elle commentera la situation de Parc Downsview Park pour la deuxième fois. Je peux vous dire, grâce aux efforts diligents du personnel du Conseil du Trésor et du conseil lui-même, que cette question a été réglée.

Une décision a été prise dans le temps. Je ne sais pas si elle a été motivée par une décision liée à un examen de programme ou par un avis qu'il y avait des terrains militaires excédentaires à Toronto qui pouvaient être convertis en un parc. Le gouvernement a pris la décision de se départir de la base militaire de Downsview dans le but de créer un parc urbain à Toronto.

Cette décision a été prise en 1995, les militaires ne l'appuyaient pas et ils l'ont contestée. Dix ans plus tard, cette décision n'avait pas été prise. Le parc a accumulé des dettes et la vérificatrice générale a signalé que la base se trouvait sous l'autorité de la Société immobilière du Canada, mais qu'elle n'était pas à sa place. C'est une situation qui n'était pas très jolie. Je reviendrai sur cette histoire.

En 1997, les militaires ont décidé qu'ils voulaient se départir de la caserne Kapyong à Winnipeg. On a estimé qu'il s'agissait probablement d'une bonne chose pour Winnipeg et pour les militaires. D'un côté, vous aviez les militaires qui voulaient s'en départir et, de l'autre, une communauté qui était prête à appuyer cette décision. En 2005, les choses n'étaient toujours pas réglées.

both happened because I got involved and I went to the minister of defence and we got it transferred.

I went to the Public Service Commission and asked why it happened and they said it was because I was involved. If it takes political leadership or pressure to make things happen, why do we want to build a system that takes political leadership out of the system?

In fairness to the public servants doing the management, they need someone to drive these decisions. Leadership is important in these organizations, and we have restructured the organizations to make that leadership more difficult.

Senator Downe: I asked this question on Tuesday when the fishes were here and could not get answers. I am interested in this. I do not know the file, but the policy of the Government of Canada has been that surplus lands are turned over to Canada lands where they get maximum value for taxpayers.

Did we get maximum value for taxpayers, in this case, or was it turned over to the municipalities or the province?

Mr. Alcock: You are right. This one was different in one regard. The military did not declare the land surplus. It was declared as such by the government who wished to have it created as a park. I was not privy to the discussions that took place in 1995. The government was not supportive of the divestiture of the whole park. There was resistance from the beginning. The decision was not made to transfer to Canada Lands Company specifically. They created an entity that was associated with Canada Lands to be the operator. They transferred the land not at a commercial value but at a vastly reduced value so the Parc Downsview Park Corporation could develop or sell some of the land to pay for the ongoing operation of the park.

Senator Downe: My understanding is when the Government of Canada has surplus land, it is turned over to Canada Lands and then they have a number of steps they offer. The process is that they offer the land to the province and the municipalities to see if there is any interest. They try to work out a combination of commercial value and lands set aside for green space and development. The community benefits and so do Canadian taxpayers.

I am intrigued as to why DND did not want the land declared surplus. What you say is the Government of Canada took it from them and instead of Canada Lands getting the land, created an ad hoc sub-committee to skirt the intent of Canada Lands so the land could go at no cost to whom, the municipalities?

Mr. Alcock: No, it would go to Parc Downsview Parks Corporation.

Senator Downe: Is that a sub-committee of Canada Lands or a Crown corporation?

Pourquoi est-ce que l'autre scénario ne s'est pas matérialisé? Les deux sont arrivés parce que je suis intervenu et je suis allé voir le ministre de la Défense nationale et nous avons fait un transfert.

Je suis allé à la Commission de la fonction publique et j'ai demandé pourquoi c'était arrivé et ils ont dit que c'était parce que j'étais intervenu. S'il faut du leadership ou de la pression politique pour que les choses se fassent, pourquoi voulons-nous bâtir un système qui exclut le leadership politique du système?

En toute justice pour les fonctionnaires qui assurent la gestion, ils ont besoin que quelqu'un pousse ces décisions. Le leadership est important dans ces organismes et nous avons restructuré les organismes pour faire en sorte que ce leadership soit plus difficile.

Le sénateur Downe : J'ai posé cette question mardi lorsque les fonctionnaires étaient ici et je n'ai pas obtenu de réponse. Je suis intéressé par cette question. Je ne connais pas le dossier, mais la politique du gouvernement du Canada a été que les terrains excédentaires sont confiés à la Société immobilière du Canada qui en obtient la valeur maximale pour les contribuables.

Avons-nous obtenu la valeur maximale pour les contribuables dans ce cas ou est-ce que les terrains ont été remis à des municipalités ou à la province?

M. Alcock : Vous avez raison. Ce cas était différent à un égard. Les militaires n'ont pas déclaré ces terrains excédentaires. Ils ont été déclarés excédentaires par le gouvernement qui désirait que ces terrains soient convertis en un parc. Je n'ai pas participé aux discussions qui ont eu lieu en 1995. Le gouvernement n'appuyait pas le dessaisissement de la totalité du parc. Il y avait une résistance dès le départ. La décision n'a pas été de transférer les terrains à la Société immobilière du Canada, mais de créer une entité qui était affiliée à cette dernière pour l'aménagement du parc. Les terrains ont été transférés non pas à la valeur commerciale, mais à une valeur grandement réduite de sorte que la société Parc Downsview Park pouvait développer ou vendre certains des terrains pour financer ses activités courantes dans le parc.

Le sénateur Downe : D'après ce que je crois savoir, lorsque le gouvernement du Canada possède des terrains excédentaires, ces derniers sont remis à la Société immobilière du Canada et ensuite, il y a un certain nombre de mesures qui peuvent être prises. Le processus, c'est qu'elle offre les terrains à la province et aux municipalités pour voir s'il y a un intérêt. Elle tente d'en arriver à une combinaison de valeur commerciale et de terrains mis de côté pour des espaces verts et le développement. La communauté en profite de même que les contribuables canadiens.

Ce qui m'intrigue, c'est la raison pour laquelle MDN n'a pas voulu déclarer la terre comme étant excédentaire. Vous dites que c'est le gouvernement du Canada qui le leur a prise à la place de Canada Lands, et a créé un sous-comité spécial pour éluder les intentions de Canada Lands et que la terre soit remise sans qu'il en coûte un sou, à qui? Aux municipalités?

M. Alcock : Non, à Parc Downsview Parks Corporation.

Le sénateur Downe : Est-ce un sous-comité de Canada Lands ou une société d'État?

Mr. Alcock: It is a wholly owned subsidiary Crown corporation owned by Canada Lands Corporation.

Senator Downe: The taxpayers of Canada did not receive fair value for this land.

Mr. Alcock: That is correct.

Senator Downe: It was given, in effect.

Mr. Alcock: The Auditor General reported on this and was critical about the way it was set up. The divestiture in Winnipeg is following exactly the same system. The land, first being declared as surplus, is checked for contamination and then it is formally transferred from the department to Canada Lands that sets in place a process to develop the land. What they do is they pay a price for it.

In this particular case, the goal was to transfer the land at a nominal value in order to leave the large value. I do not know if that is the \$100 million, but there was considerable value. It is a not-for-profit park corporation. It allows them to manage the assets, sell portions of it, develop portions and capture that income in order to create an endowment to run the park in perpetuity.

Senator Downe: I think it is a wonderful program, but I am struck by the inconsistency across the country. Either Canada land is maximizing it for taxpayers or it is turning it over to communities. I know in Charlottetown there is an experimental farm in the downtown that the community would like to turn into a park. They do not seem to have the same deal. I will pursue it with other people.

Mr. Alcock: This was a decision that began in 1995 and one of the reasons it would not go ahead is because the Treasury Board would not support it because it did not follow the policy.

We worked it through and there have been negotiations with DND on portions of the land and allowed them to work it through. That is why there was a payment to them; it is to clear the accrued debt.

Senator Downe: That is very good news, and I look forward to following up on it.

Senator Day: Mr. Chairman, I did not realize my colleague Senator Downe had questioned on that yesterday. I am glad he followed up. We are going to get more information from the staff, I believe, on this issue. I wonder if you could follow up on the second part of my question. We are forgiving \$15 million but authorizing \$100 million borrowing authority. I would be interested in putting that package together.

My final question deals with an item on page 221, under the National Research Council of Canada. I am sure you can help me with this but I will give you the background. Under voted appropriations, in paragraph two, it concerns funding to strengthen Atlantic Canada's capacity to innovate and compete in the knowledge-based economy (Atlantic Canada Technology Cluster Initiatives). In New Brunswick, there were three clusters, one in Fredericton, one in Moncton and one in St. John.

M. Alcock : C'est une société d'État détenue en propriété exclusive par Canada Lands Corporation.

Le sénateur Downe : Les contribuables canadiens n'ont pas obtenu un bon prix pour cette terre.

M. Alcock : C'est exact.

Le sénateur Downe : Elle a pratiquement été donnée.

M. Alcock : La vérificatrice générale a fait un rapport à ce sujet et a critiqué la façon dont cela s'est passé. Le dessaisissement à Winnipeg suit exactement le même système. D'abord, la terre est déclarée comme étant excédentaire, on y fait un contrôle de contamination, puis elle est officiellement transférée du ministère à Canada Lands qui met en place un processus de développement du terrain. Parce qu'ils y payent le prix.

Dans ce cas précis, il s'agissait de transférer la terre à un prix nominal pour éviter le prix fort. Je ne sais pas si les 100 millions de dollars étaient pour cela, mais le prix était considérable. Ce n'est pas une société de parc à but non lucratif. Ils peuvent gérer les actifs, vendre des parcelles, les aménager et utiliser ce revenu pour créer une fondation qui leur permet de gérer le parc à perpétuité.

Le sénateur Downe : Je pense que c'est un excellent programme, mais je suis frappé par le manque d'uniformité au niveau du pays. Soit Canada Lands l'augmente au maximum pour les contribuables soit elle la remet aux municipalités. Je sais que la collectivité voudrait faire un parc là où se trouve une ferme expérimentale au centre-ville de Charlottetown. Il ne semble pas qu'ils aient une entente semblable. Je suivrai cela avec d'autres personnes.

M. Alcock : C'était une décision mise en place en 1995 et l'une des raisons pour laquelle elle n'a pas été appliquée, c'est parce que le Conseil du Trésor ne donnait pas son appui car ce n'était pas conforme à la politique.

Nous y sommes parvenus et nous avons entamé des négociations avec le MDN sur des parcelles de la terre et leur avons permis de parvenir à une entente. C'est la raison pour laquelle ils ont été payés, c'était pour payer la dette accumulée.

Le sénateur Downe : Ce sont de très bonnes nouvelles et il me tarde d'y donner suite.

Le sénateur Day : Monsieur le président, je ne savais pas que mon collègue le sénateur Downe avait posé des questions à ce sujet hier. Je crois que le personnel va nous fournir plus de renseignements sur cette question. Je souhaite que vous répondiez à la deuxième partie de ma question? Nous pardonnons 15 millions de dollars, mais nous donnons une autorisation d'emprunter 100 millions de dollars. J'aimerais regrouper le tout.

Ma dernière question se rapporte à l'article à la page 221, sous « Conseil national de recherches du Canada ». Je suis sûr que vous pouvez m'aider à cet égard, mais je vais vous donner le contexte. Dans les crédits approuvés, au paragraphe deux, il s'agit d'un financement pour renforcer la capacité du Canada atlantique à innover et à être compétitif dans une économie du savoir (Initiatives de création de grappes technologiques au Canada atlantique). Au Nouveau-Brunswick, il y avait trois grappes, une

Recently, departmental officials announced that the cluster in St. John, which was forming the catalyst for e-health and the plan for a new medical school for New Brunswick in St. John, was part of this package. The National Research Council has announced that it is moving out of St. John because of insufficient funding.

Does this supplementary estimate include the money that the NRC requires to stay in St. John?

Mr. Alcock: Senator Day, I do not have the answer on the unit in St. John. The funding is for the NRC cluster strategy. I would assume that this money is for that but, in fairness, it does not specify.

Senator Day: The minister has not announced the closing but departmental officials have made that announcement. If we are going for supplementary estimates for \$20 million and they need an extra \$500,000 to keep things going in St. John, is that included? If it is not included, why is it not included?

Mr. Alcock: In the note I have on this particular question, funding is planned for NRC's future years' reference levels. This funding is being put into the development of the Atlantic Canada clusters. However, it also says:

The NRC is moving forward on the basis of February 2005's federal budget announcement to build on the assessments of its cluster programs in Atlantic Canada and to develop plans within the prescribed funding and the government's stated imperative. Consequently, implementation plans include restructuring and redirection of related laboratory operation and research program.

While this is encouraging in that additional money is being put into the research clusters program, it indicates there might be restructuring and redirection. How that affects St. John is not indicated in this note, but we will obtain that information for you, senator.

Senator Day: You might come back and tell me that it was not an issue of funding but rather one of wanting to move for restructuring purposes.

Mr. Alcock: I think that is clear because a sizable amount of money is being put into this for those clusters.

Senator Day: I understand that it was the only e-health cluster. There was e-learning in Fredericton and e-health in St. John. The NRC has been able to achieve a number of other features with these clusters in the last five years. It pleased me to hear about five more years of funding for this Atlantic Canada initiative, but I was not so pleased to hear that St. John was to be closed.

à Fredericton, une à Moncton et une à St. John. Récemment, des fonctionnaires du ministère ont annoncé que la grappe de St. John, qui constituait le catalyseur des services de santé en ligne et du plan pour une nouvelle école de médecine à St. John pour le Nouveau-Brunswick, faisait partie de cet ensemble. Le Conseil national de recherches a annoncé qu'il déménageait de St. John à cause de financement insuffisant.

Est-ce que ce Budget supplémentaire des dépenses inclut l'argent dont le CNRC a besoin pour rester à St. John?

M. Alcock : Sénateur Day, je ne connais pas la réponse au sujet de l'unité à St. John. Le financement est pour la stratégie des grappes du CNRC. Je suppose que cet argent servira à cela, mais à vrai dire, ce n'est pas précisé.

Le sénateur Day : Le ministère n'a pas annoncé la fermeture, ce sont des fonctionnaires du ministère qui l'ont annoncée. Si nous puissions 20 millions de dollars dans le Budget supplémentaire des dépenses et qu'ils ont besoin de 500 000 \$ de plus pour continuer leurs activités à St. John, ce montant est-il inclus? Dans le cas contraire, pourquoi ne l'est-il pas?

M. Alcock : Dans la note que j'ai et qui se rapporte à cette question précise, le financement est prévu pour les niveaux de référence des prochaines années du CNRC. Ce financement est utilisé pour développer les grappes au Canada atlantique. Toutefois, il est aussi écrit :

Le CNRC prévoit, en se fondant sur la déclaration du budget fédéral du mois de février 2005, de renforcer les évaluations de son programme de grappes au Canada atlantique et d'élaborer des plans dans les limites du financement prescrit et des impératifs déclarés du gouvernement. Par conséquent, les plans de mise en oeuvre comprennent la restructuration et la réorientation du programme connexe des travaux de laboratoire et de recherche.

Bien que ces fonds supplémentaires versés dans le programme de grappes de recherche donnent de l'espoir, ils pourraient signaler la possibilité d'une restructuration et d'une réorientation. Comment St. John en sera affecté, la note ne l'indique pas, mais nous obtiendrons ces renseignements pour vous, monsieur le sénateur.

Le sénateur Day : Vous pourriez me dire que ce n'était pas une question de financement, mais plutôt de volonté de déménager à des fins de restructuration.

M. Alcock : Je pense que cela est évident vu l'importance des sommes d'argent utilisées pour ces grappes.

Le sénateur Day : Je pensais que c'était la seule grappe de services de santé en ligne. Il y avait l'apprentissage en ligne à Fredericton et les services de santé en ligne à St. John. Le CNRC a fait pas mal d'autres choses avec ces grappes au cours des cinq dernières années. Je suis heureux d'entendre que le financement pour cette initiative au Canada atlantique porte sur cinq années de plus, mais je n'étais pas aussi heureux d'entendre que le service de St. John allait être supprimé.

Mr. Alcock: I would suggest you speak to them and we can obtain the background information to facilitate that meeting.

Senator Day: It may well be that the money is there, and then I would be pleased to urge my colleagues to vote on this.

Mr. Alcock: It could be that the decision to relocate was the right decision.

Senator Day: There has been no public statement as to a management issue. The public statement has spoken to funding.

Mr. Alcock: I do not want to pick at this because I do not know the details. Funding solves many problems that it probably should not solve. If there is an objective reason to restructure, we should be open to listening to the reason. You should have access to that information and that conversation.

Senator Segal: My question relates not to the quantum of the supplementary estimate for the Canada School of the Public Service but rather to its curriculum.

To become an executive officer on one of Her Majesty's Canadian ships you not only must have various levels of certification but you also will have cycled through a series of other activities to make you completely au courant with every aspect of that ship's operation so you can perform the job properly. The position of executive officer is akin to being an assistant deputy minister.

In many parts of our public service, the only required certification for programs relates to language ability, which is important. The notion that there would be no other certification required as our public servants move through the ranks should be addressed. For example, it is well and good to bring in 300 auditors and more financial staff but on the issue of who is in charge or in control, how do you stop things from getting out of hand? That troubles taxpayers, generically, without regard to politics. The critical question lies in this core issue of certification as our public servants achieve higher levels of authority.

It is not my sense that CCMD in its old configuration and the new school have addressed any kind of requisite certification process. It has not been requirements for someone to move from branch manager to regional director and on up through the ranks.

Do you see any hope of making changes in a way that would assure the taxpayer that we want someone in control and we want that capacity to be real?

Mr. Alcock: Senator Segal, I have always seen you as an intelligent and caring person. I cannot tell you how delighted I am to answer that question. Training, education and support for the employees of any organization are important.

M. Alcock : Je vous suggère de communiquer avec eux et nous pourrions obtenir la documentation pour organiser cette rencontre.

Le sénateur Day : Il se pourrait bien que l'argent est là et donc, je demanderai avec plaisir à mes collègues de voter en faveur.

M. Alcock : Il se pourrait que la décision de relocalisation soit la bonne.

Le sénateur Day : Aucune déclaration publique n'a été faite au sujet d'un problème de gestion. La déclaration publique portait sur le financement.

M. Alcock : Je ne veux pas entrer dans les détails car je ne les connais pas. Le financement résout beaucoup de problèmes qu'il ne devrait peut-être pas. S'il y a une raison objective pour restructurer, nous devrions être prêts à entendre cette raison. Vous devriez avoir accès à ces renseignements et à cette conversation.

Le sénateur Segal : Ma question ne porte pas sur le montant du Budget supplémentaire des dépenses attribué à l'École de la fonction publique du Canada, mais plutôt à ses programmes d'étude.

Pour devenir commandant en second d'un des navires canadiens de Sa majesté, il faut non seulement avoir différents niveaux de certification, mais aussi de l'expérience dans tout un éventail d'activités ainsi on connaît tous les aspects du fonctionnement de ce navire et on peut faire du bon travail. Le poste de commandant en second est similaire à celui de sous-ministre adjoint.

Dans beaucoup de secteurs de notre fonction publique, la maîtrise de la langue, qui est importante, est la seule accréditation requise pour les programmes. Il faudrait réexaminer la notion selon laquelle d'autres accréditations ne sont pas nécessaires pour les promotions de nos fonctionnaires. Par exemple, c'est bien beau d'avoir 300 vérificateurs et un plus grand nombre d'employés dans les services financiers, mais comment faites-vous pour éviter tout dérapage lorsqu'il s'agit de choisir un responsable? C'est un sujet de préoccupation chez les contribuables, dans leur ensemble, quelle que soit leur opinion politique. La question critique repose sur ce problème fondamental de l'accréditation lorsque nos fonctionnaires bénéficient de promotions.

Il ne me semble pas que le CCG, tel qu'il était, et la nouvelle école aient envisagé un processus d'accréditation requise. Aucune exigence n'a été imposée à quelqu'un qui est promu de chef de service à directeur régional et à d'autres postes supérieurs dans la hiérarchie.

Pensez-vous qu'on peut espérer des changements qui assureraient aux contribuables que nous voulons quelqu'un aux commandes et que cette capacité soit réelle?

M. Alcock : Sénateur Segal, je vous ai toujours perçu comme quelqu'un d'intelligent et de bienveillant. Je ne peux pas vous dire combien je suis heureux de répondre à cette question. Ce qui est important, dans toutes les organisations, c'est la formation, l'éducation et le soutien accordés aux employés.

We have done poorly by under-investing in those areas. CCMD was established as the management development school and was given a funding model that made it difficult to meet its core mission.

We have put together three organizations: the learning network, the original CCMD and the language-training program. In fairness, I take responsibility for the school languishing for one year because I was busy with other issues, which had to do some internal reorganization to put together the three administrations. They were left orphaned for a time.

As we put the management and operational models in place, we put money into the school to begin exactly what you are talking about, senator. I encourage the committee to invite the new principal of the school, Ms. Ruth Dantzer, to appear before the committee and walk you through the model.

I am struggling with how to structure the school so that it will be more and more difficult for us to cut the funding each time there is an economic downturn. The first time we have a slow-down in our expenditure, the first place we make cuts is in the areas that support the training of staff. That can be a huge problem because you might want to build an ethical organization. We travelled and talked to some of the best in the world. General Electric is considered to be one of the high watermarks in this area. Every new employee at GE enters an organization-wide orientation program within the first month of employment.

In that way they are introduced to the organization, the culture, they are given a lot of orientation on the history of the organization and all so on. They are brought into the family. Then throughout the organization, at virtually all levels, this rhetoric, this mantra of ethical behaviour and activity is built in. It is the old language of the public service in terms of service. It is no different, it is the same thing, but it is built into the culture of the organization.

One of the things that we are doing is bringing each new public servant to Ottawa for an orientation to feel part of the larger organization. The orientation teaches the new member what it means to be a member of the Canadian public service.

In the areas of specialty, you will have to receive certification, whether it is HR, procurement or audit. Where there are professional certifications outside of the public service, we will not create any level of certification or training that exists elsewhere. The school will act as the certifier, organizer, curriculum manager, but the teaching will be taught right across the country by the appropriate instructor.

When you move into management, if are you a manager of a larger unit you do not have to have the expertise in HR, but you have to know enough about HR policy in order to be a manager. Before becoming a manager, an employee must reach a certain level of knowledge acquisition.

Nous avons commis une erreur en n'investissant pas suffisamment dans ces domaines. Le CCG a été établi en tant qu'école de perfectionnement en gestion et le modèle de financement qui lui a été accordé lui a rendu la tâche difficile.

Nous avons réuni trois organisations : le réseau d'apprentissage, le CCG original et le programme de formation linguistique. Si pendant un an, peu de choses ont été faites, et j'en assume la responsabilité, c'est parce que d'autres questions m'occupaient comme la réorganisation interne en vue de regrouper les trois administrations. Elles ont été un peu délaissées quelque temps.

En mettant en place les modèles de gestion et de fonctionnement, nous investissons de l'argent dans l'École pour faire exactement ce dont vous parlez, monsieur le sénateur. J'encourage le comité à inviter la nouvelle directrice de l'École, Mme Ruth Dantzer, à comparaître pour vous présenter le modèle.

J'essaie de structurer l'École de façon à ce qu'il nous soit de plus en plus difficile de diminuer le financement à chaque récession économique. Quand nous diminuons nos dépenses, ce sont les secteurs de la formation du personnel qui en souffrent les premiers. Cela peut être un énorme problème car nous voudrions peut-être avoir une organisation éthique. Nous avons voyagé dans le monde et avons parlé à certaines des personnes les mieux informées à ce sujet. General Electric est réputée pour être l'une des meilleures dans ce domaine. Chaque employé nouvellement recruté par GE est inscrit, dès ses premiers mois, à un programme d'orientation à l'échelle de l'entreprise.

Les employés font ainsi connaissance avec l'organisation, la culture, l'histoire de l'organisation, etc. Ils entrent dans la famille. À tous les échelons de l'organisation, pratiquement tous les niveaux, cette rhétorique, cette philosophie de comportement éthique est inculquée. C'est l'ancien discours de la fonction publique en ce qui concerne le service. Ce n'est pas différent, c'est la même chose, mais c'est incorporé dans la culture de l'organisation.

Nous envoyons chaque nouveau fonctionnaire à Ottawa pour suivre un cours d'orientation et lui donner le sentiment d'appartenance à une organisation plus grande. Le cours d'orientation enseigne au nouvel employé ce que c'est que d'être membre de la fonction publique du Canada.

En ce qui concerne les secteurs de spécialité, il faut avoir une accréditation, que ce soit dans les RH, l'approvisionnement ou la vérification. Si des accréditations professionnelles existent en dehors de la fonction publique, nous ne créons pas de niveau d'accréditation ni de formation. L'École se charge d'accréditer, d'organiser, de gérer les programmes d'études mais l'enseignement sera fait dans toutes les régions du pays par l'instructeur approprié.

Quand vous êtes affecté à un poste de gestion. Si vous êtes un chef d'un service plus grand, il n'est pas nécessaire que vous ayez de l'expérience en RH, mais vous devez connaître suffisamment la politique en RH pour occuper le poste de gestionnaire. Avant de devenir un gestionnaire, l'employé doit avoir acquis un certain niveau de connaissance.

The other thing we have done is we have never made it a hard requirement for certain kinds of promotion. That is all inside the policy now.

There are three distinct levels. There is the orientation and then there are the basics of the individual skill building for preparation for specialty provisions. There is management skill building. Then there is a piece that is reminiscent of the old CCMD, which is really that high end kind of strategic management, organizational, cultural kinds of development, which is where that place started off, but what it did not have was the fundamentals.

I believe they have done a stellar piece of work. It is actually quite exciting when you look at where they are going. However, they will need our constant support and involvement so that the next time the government gets a little worried about its expenditure it does not go take all of the money away, which is what we have done historically.

Senator Segal: In a way, this sort of thing goes on in large corporate training organizations outside government. The way you avoid that funding dip is by making training in career professional development and certification mandatory.

Mr. Alcock: That is correct.

Senator Segal: Therefore, no HR, no branch manager can have a budget for the operation of his or her area that does not have a fixed amount associated with that training. That is how you cycle through the funds so that the education establishment in the context gets the job done. Otherwise, the risk that you laid out a moment ago is precisely the one that will imperil progress at usually the worst of all times. When times get tough and people have to have those skills and actually need the support is precisely when the system tends to cut it.

Mr. Alcock: That is an interesting comment because we are looking right now at the funding model. A portion of it is funded on a cost-recovery basis in the way you describe, but the policy structure for it is not as clearly defined as you have defined it. That is an interesting consideration for us.

The school, interestingly enough, has always had a board, but the board was allowed to kind of languish. I have just put forward a bunch of names for the board that I have had drawn by a panel of experts. I have not made the selections; I have just approved the names going forward to put on the board. There is a combination of senior deputies from inside the federal government, experts in HR, finance, and others from right across the country, and experts in HR and education from right across the country.

We have signed an agreement with P.E.I. where there will be joint training. The Canada school will train public servants in P.E.I. They are negotiating agreements like that in two other provinces. There is a huge networking and capacity building here.

Une autre chose que nous avons faite, c'est que nous n'avons jamais imposé une exigence incontournable pour certaines promotions. Tout cela est inclus dans la politique aujourd'hui.

Il y a trois niveaux séparés. Il y a l'orientation et l'acquisition individuelle de compétences en préparation pour des spécialités. Il y a une acquisition de compétences en gestion. Puis, il y a quelque chose qui rappelle l'ancien CCG, qui est vraiment le haut de gamme de la gestion stratégique, de l'organisation, des types de développement culturel, c'est d'ailleurs ainsi que tout a commencé à cet endroit, mais il n'y avait pas les bases.

Je crois qu'ils ont fait un excellent travail. La voie dans laquelle ils se sont engagés soulève l'enthousiasme. Cependant, ils auront besoin de notre participation et de notre soutien constant afin que la prochaine fois que le gouvernement s'inquiète un peu de ses dépenses, il ne supprimera pas tout l'argent, ce qu'il a traditionnellement fait.

Le sénateur Segal : D'une certaine façon, ce sont de grandes organisations de formation en entreprise non gouvernementales qui sont visées. Pour éviter une diminution du financement, il faut que la formation en perfectionnement professionnel et l'accréditation deviennent obligatoires.

M. Alcock : Tout à fait.

Le sénateur Segal : Donc, aucune RH, aucun chef de service ne peut avoir un budget pour le fonctionnement de son secteur si un montant fixe n'est pas réservé à la formation. C'est ainsi que l'on passe d'un financement à un autre pour que l'établissement d'enseignement atteigne ses objectifs. Sinon, le risque qui a été ignoré à un certain moment est précisément celui qui apparaîtra généralement au plus mauvais moment possible. C'est lorsque la situation est difficile, que les gens ont besoin de ces compétences et de soutien, c'est à ce moment que le système a tendance à supprimer le financement.

M. Alcock : Votre observation est intéressante car nous examinons à ce moment même le modèle de financement. Une partie est financée sur une base de recouvrement de coûts, comme vous l'avez décrit, mais la structure de la politique n'est pas aussi clairement définie que vous l'avez définie. C'est quelque chose qui mérite notre attention.

Il est intéressant de noter que l'École a toujours eu un conseil d'administration, mais on a permis à ce conseil un certain laisser-aller. Je viens tout juste de proposer le nom de plusieurs personnes, que j'ai puisés dans un groupe d'experts, pour faire partie du conseil d'administration. Je n'ai pas fait de processus de sélection, j'ai seulement approuvé ces noms. Il y a un des hauts fonctionnaires du gouvernement fédéral, des experts en RH, en finances, en éducation et d'autres de toutes les régions du pays.

Nous avons signé une entente avec l'Île-du-Prince-Édouard pour avoir une formation commune. L'École de la fonction publique du Canada formera des fonctionnaires dans l'Île-du-Prince-Édouard. Des négociations sont en cours pour conclure ce même type d'entente avec deux autres provinces. Le réseau et le renforcement des capacités sont énormes là-bas.

One of my arguments about having the board is it also gives the school an independent voice. I cannot say this publicly, but we are putting one of the labour heads on the board because it is time that we got our labour leaders more collaboratively involved with the organizations.

Senator Segal: Are you building a civil service staff college?

Mr. Alcock: I am building a civil service staff college, and I am very proud of it and I believe you would be well served by bringing Ruth Dantzer and the senior executives here and having them walk through their plan. I am sure you would find it interesting.

There is attractiveness to the idea of building the funding into managers' budgets. We do that right now in a sense through the cost recovery model, but I do not think our cost recovery model is rigorous enough. I do not think our requirement for certification is strong enough. It would be an interesting challenge to offer.

Senator Segal: There was a college called National Defence College, which was closed in 1994.

Mr. Alcock: There is lots of training that goes on outside the school. The current Canada school only deals with a small portion. We have a problem just mapping what we do. You have heard me tell my story about the Aboriginal stuff. It takes us so long just to build a map of what we actually manage. It sounds outrageous but it is incredible. I could not even try to answer the question of how many training units we have right now. It would take a bunch of hard-working public servants weeks to do that because we do not have good instruments to bring that all together.

The Chairman: Mr. Minister, once again, your evidence has been interesting and stimulating.

We have reached the conclusion of this meeting. Honourable senators, that concludes all of our meetings on the supplementary estimates. Our research staff will begin drafting a report for our consideration very shortly, and perhaps to be considered at the next meeting of this committee scheduled for next Tuesday, November 22.

Mr. Alcock, you said earlier that you would be prepared to come back and engage us in a discussion on your paper insofar as it relates to parliamentary scrutiny of accounts and the role of parliamentary committees and so on. Our committee would like to hear more on this vitally important subject.

Mr. Alcock: I would like to make one other quick request. This is more in the nature of a plea. We all read the papers and have a sense of the political debate that is going on right now. It is quite likely, given the announcement made today, that the government will cease to have confidence a week Monday. If that happens, Bill C-11 dies. If there were any way that this committee could see its way through to accelerating its work, I would give you 100 per cent of the support of my time and my staff's time to do it. I realize there are other considerations, but I think it would be a tragedy if we lost that bill.

L'une des raisons pour lesquelles je plaçais pour le conseil d'administration, c'est afin de donner une voix indépendante à l'École. Je ne peux pas le dire publiquement, mais nous nommons l'un des dirigeants syndicaux au conseil d'administration parce qu'il est temps que nos dirigeants syndicaux collaborent plus étroitement avec les organisations.

Le sénateur Segal : Êtes-vous en train de former un état-major de la fonction publique?

M. Alcock : Je suis en train de former un état-major de la fonction publique et j'en suis très fier et je crois qu'il serait utile que vous invitiez Ruth Dantzer et les cadres supérieurs à venir vous parler de leur plan. Je suis sûr que cela vous intéressera.

L'idée d'incorporer le financement dans les budgets des gestionnaires est séduisante. Nous le faisons déjà d'une certaine façon avec le modèle de recouvrement des coûts, bien que je ne pense pas qu'il soit assez rigoureux. Je ne pense pas que notre exigence d'accréditation soit suffisamment rigoureuse. Ce serait un défi intéressant.

Le sénateur Segal : Le Collège de la Défense nationale a fermé ses portes en 1994.

M. Alcock : Beaucoup de formations sont offertes ailleurs qu'à l'École. L'École de la fonction publique du Canada n'en assure qu'une petite partie. Il nous est déjà difficile de suivre ce que nous faisons. Vous vous souvenez de ce que j'ai dit sur l'élément autochtone. Il nous faut tellement de temps seulement pour suivre ce que nous faisons. Cela semble scandaleux, mais c'est incroyable. Je ne pourrai même pas vous dire combien d'unités de formation nous avons aujourd'hui. Il faudrait que des fonctionnaires assidus y consacrent plusieurs semaines de travail car nous n'avons pas les outils nécessaires pour s'en occuper.

Le président : Monsieur le ministre, encore une fois, votre témoignage a été intéressant et stimulant.

Nous sommes arrivés aux termes de cette réunion. Honorables sénateurs, cela met fin à toutes nos réunions sur le Budget supplémentaire des dépenses. Nos chercheurs vont entreprendre la rédaction d'un rapport que nous utiliserons très prochainement, peut-être à la prochaine réunion du comité prévue jeudi prochain le 22 novembre.

Monsieur Alcock, vous aviez dit tout à l'heure que vous seriez prêt à revenir et à nous parler de votre rapport en ce qui touche l'examen des comptes par le Parlement, le rôle des comités parlementaires, etc. Le comité aimerait en entendre plus sur ce sujet d'importance vitale.

M. Alcock : J'aimerais faire une autre petite demande. Ça ressemble plus à un appel. Nous avons tous lu les journaux et avons une idée du débat politique actuel. Il est très probable, vu la déclaration faite aujourd'hui, que la confiance dans le gouvernement sera perdue ce lundi en huit. Dans ce cas, le projet de loi C-11 est mort. S'il est possible que le comité trouve un moyen d'accélérer ses travaux, je lui consacrerai 100 p. 100 de mon temps et de celui de mon personnel pour y arriver. Je sais très bien qu'il y a d'autres considérations, mais je pense qu'il serait tragique de perdre le projet de loi.

Finally, thank you so much. I love coming here. I really find this debate fascinating and I find it very helpful.

The Chairman: Honourable senators, this meeting is now adjourned.

The committee adjourned.

Finalement, merci beaucoup, j'aime beaucoup venir ici. Je trouve ce débat fascinant et très utile.

Le président : Honorables sénateurs, la séance est levée.

Le comité suspend ses travaux.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Public Works and Government Services Canada –
Publishing and Depository Services
Ottawa, Ontario K1A 0S5

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada –
Les Éditions et Services de dépôt
Ottawa (Ontario) K1A 0S5

APPEARING

Wednesday, November 16, 2005

The Honourable Reg Alcock, P.C., M.P., President of the Treasury Board.

WITNESSES

Tuesday, November 15, 2005

Treasury Board of Canada Secretariat:

David Moloney, Assistant Secretary, Expenditure Management Sector;

Laura Danagher, Executive Director, Expenditure Operations and Estimates Directorate, Expenditure Management Sector.

Wednesday, November 16, 2005

Treasury Board of Canada Secretariat:

David Moloney, Assistant Secretary, Expenditure Management Sector;

Laura Danagher, Executive Director, Expenditure Operations and Estimates Directorate, Expenditure Management Sector.

COMPARAÎT

Le mercredi 16 novembre 2005

L'honorable Reg Alcock, C.P., député, président du Conseil du Trésor.

TÉMOINS

Le mardi 15 novembre 2005

Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada :

David Moloney, secrétaire adjoint, Secteur de la gestion des dépenses;

Laura Danagher, directrice exécutive, Direction des opérations des dépenses et des prévisions budgétaires, Secteur de la gestion des dépenses.

Le mercredi 16 novembre 2005

Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada :

David Moloney, secrétaire adjoint, Secteur de la gestion des dépenses;

Laura Danagher, directrice exécutive, Direction des opérations des dépenses et prévisions budgétaires, Secteur de la gestion des dépenses.





First Session
Thirty-eighth Parliament, 2004-05

SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

National Finance

Chair:
The Honourable DONALD H. OLIVER

Tuesday, November 22, 2005

Issue No. 31

Thirteenth meeting on:
Main Estimates 2005-06

Third (final) meeting on:
Supplementary Estimates (A) 2005-06

INCLUDING:
**THE SEVENTEENTH REPORT OF
THE COMMITTEE**
(Supplementary Estimates (A) 2005-2006)

WITNESSES:
(See back cover)

Première session de la
trente-huitième législature, 2004-2005

SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

Finances nationales

Président :
L'honorable DONALD H. OLIVER

Le mardi 22 novembre 2005

Fascicule n° 31

Treizième réunion concernant :
Le Budget principal des dépenses 2005-2006

Troisième (dernière) réunion concernant :
Le Budget supplémentaire des dépenses (A) 2005-2006

Y COMPRIS :
LE DIX-SEPTIÈME RAPPORT DU COMITÉ
(Budget supplémentaire des dépenses (A) 2005-2006)

TÉMOINS :
(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
NATIONAL FINANCE

The Honourable Donald H. Oliver, *Chair*

The Honourable Joseph A. Day, *Deputy Chair*
and

The Honourable Senators:

* Austin, P.C. (or Rompkey, P.C.) Biron Cools Cowan Downe Harb	* Kinsella (or Stratton) Mitchell Murray, P.C. Segal Smith, P.C. Stratton
--	---

*Ex officio members

(Quorum 4)

Changes in membership of the committee:

Pursuant to rule 85(4), membership of the committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Biron is substituted for that of the Honourable Senator Losier-Cool (*November 17, 2005*).

The name of the Honourable Senator Ferretti Barth is substituted for that of the Honourable Senator Zimmer (*November 17, 2005*).

The name of the Honourable Senator Harb is substituted for that of the Honourable Senator Austin, P.C. (*November 17, 2005*).

The name of the Honourable Senator Cowan is substituted for that of the Honourable Senator Ferretti Barth (*November 22, 2005*).

The name of the Honourable Senator Smith, P.C. is substituted for that of the Honourable Senator Ringuette (*November 22, 2005*).

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
FINANCES NATIONALES

Président : L'honorable Donald H. Oliver

Vice-président : L'honorable Joseph A. Day
et

Les honorables sénateurs :

* Austin, C.P. (ou Rompkey, C.P.) Biron Cools Cowan Downe Harb	* Kinsella (ou Stratton) Mitchell Murray, C.P. Segal Smith, C.P. Stratton
--	---

* Membres d'office

(Quorum 4)

Modifications de la composition du comité :

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit :

Le nom de l'honorable sénateur Biron est substitué à celui de l'honorable sénateur Losier-Cool (*le 17 novembre 2005*).

Le nom de l'honorable sénateur Ferretti Barth est substitué à celui de l'honorable sénateur Zimmer (*le 17 novembre 2005*).

Le nom de l'honorable sénateur Harb est substitué à celui de l'honorable sénateur Austin, C.P. (*le 17 novembre 2005*).

Le nom de l'honorable sénateur Cowan est substitué à celui de l'honorable sénateur Ferretti Barth (*le 22 novembre 2005*).

Le nom de l'honorable sénateur Smith, C.P. est substitué à celui de l'honorable sénateur Ringuette (*le 22 novembre 2005*).

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Tuesday, November 22, 2005
(47)

[English]

The Standing Senate Committee on National Finance met at 9:35 a.m., this day, in room 9, Victoria Building, the Chair, the Honourable Donald H. Oliver, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Biron, Cowan, Day, Harb, Mitchell, Murray, P.C., Oliver, Ringuette, Segal and Stratton (10).

In attendance: Odette Madore, Guy Beaumier and Alex Smith Research Officers, Library of Parliament; Tõnu Onu, Committee Clerk, Committees Directorate.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Monday, March 7, 2005, the committee continued its consideration of the examination of the Main Estimates laid before Parliament for the fiscal year ending March 31, 2006. (*For complete text of the Order of Reference, please see Issue No. 14 of the proceedings of the committee.*)

WITNESSES:*Treasury Board of Canada:*

Charles-Antoine St-Jean, Comptroller General of Canada;

John Morgan, Acting Assistant Comptroller General;

Roger Scott-Douglas, Executive Director, Strategic Policy.

The Chair made a statement.

Mr. St-Jean made a statement and, together with Mr. Morgan and Mr. Scott-Douglas, answered questions.

At 10:12 a.m., Senator Day took the Chair.

At 10:16 a.m., Senator Oliver resumed in the Chair.

At 11:17 a.m., the committee suspended.

At 11:21 a.m., the committee resumed in camera.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Tuesday, November 1, 2005, the committee continued its consideration of the examination of the Supplementary Estimates (A) laid before Parliament for the fiscal year ending March 31, 2006. (*For complete text of the Order of Reference, please see Issue No. 30 of the proceedings of the committee.*)

Pursuant to rule 92(2)(f) the committee met in camera to consider a draft report.

The Honourable Senator Harb moved that staff of senators' offices be permitted to stay in the room.

The question being put on the motion, it was adopted.

The Honourable Senator Ringuette moved that the draft report be adopted as the report of the committee on the Supplementary Estimates (A) 2005-2006.

The question being put on the motion, it was adopted.

PROCÈS-VERBAL

OTTAWA, le mardi 22 novembre 2005
(47)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des Finances nationales se réunit aujourd'hui, à 9 h 35, dans la salle 9 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable Donald H. Oliver (*président*).

Membres du comité présents : Les honorables sénateurs Biron, Cowan, Day, Harb, Mitchell, Murray, C.P., Oliver, Ringuette, Segal et Stratton (10).

Également présents : De la Bibliothèque du Parlement : Odette Madore, Guy Beaumier et Alex Smith, attachés de recherche; et de la Direction des comités : Tõnu Onu, greffier de comité.

Aussi présents : Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le lundi 7 mars 2005, le comité poursuit son étude du Budget principal des dépenses déposé au Parlement pour l'exercice se terminant le 31 mars 2006. (*Le texte complet de l'ordre de renvoi figure au fascicule n° 14 des délibérations du comité.*)

TÉMOINS :*Conseil du Trésor du Canada :*

Charles-Antoine St-Jean, contrôleur général du Canada;

John Morgan, contrôleur général adjoint par intérim;

Roger Scott-Douglas, directeur exécutif, Politique stratégique.

Le président fait une déclaration.

M. St-Jean fait une déclaration puis, avec l'aide de MM. Morgan et Scott-Douglas, répond aux questions.

À 10 h 12, le sénateur Day prend place au fauteuil.

À 10 h 16, le sénateur Oliver reprend le fauteuil.

À 11 h 17, la séance est interrompue.

À 11 h 21, la séance reprend à huis clos.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 1^{er} novembre 2005, le comité poursuit son examen du Budget supplémentaire des dépenses (A) déposé au Parlement pour l'exercice se terminant le 31 mars 2006. (*Le texte complet de l'ordre de renvoi figure au fascicule n° 30 des délibérations du comité.*)

Conformément à l'alinéa 92(2)f du Règlement, le comité se réunit à huis clos pour étudier une ébauche de rapport.

L'honorable sénateur Harb propose que le personnel soit autorisé à rester.

La question, mise aux voix, est adoptée.

L'honorable sénateur Ringuette propose que l'ébauche de rapport soit adoptée à titre de rapport du comité sur le Budget supplémentaire des dépenses (A) 2005-2006.

La question, mise aux voix, est adoptée.

It was agreed that the Chair present the report to the Senate today.

At 11:26 a.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

Il est convenu que le président dépose le rapport au Sénat aujourd'hui.

À 11 h 26, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

La greffière du comité,

Catherine Piccinin

Clerk of the Committee

REPORT OF THE COMMITTEE

Tuesday, November 22, 2005

The Standing Senate Committee on National Finance has the honour to present its

SEVENTEENTH REPORT

Your Committee, to which was referred the Supplementary Estimates (A) 2005-2006, has, in obedience to the Order of Reference of Tuesday, November 1, 2005, examined the said estimates and herewith presents its report.

Respectfully submitted,

Le président,

DONALD H. OLIVER

Chairman

RAPPORT DU COMITÉ

Le mardi 22 novembre 2005

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales a l'honneur de présenter son

DIX-SEPTIÈME RAPPORT

Votre Comité auquel a été déféré le Budget supplémentaire des dépenses (A) 2005-2006, a, conformément à l'ordre de renvoi du mardi 1^{er} novembre 2005, examiné ledit Budget et présente ici son rapport.

Respectueusement soumis,

EVIDENCE

OTTAWA, Tuesday, November 22, 2005

The Standing Senate Committee on National Finance met this day at 9:35 a.m. to examine the Main Estimates laid before Parliament for the fiscal year ending March 31, 2006.

Senator Donald H. Oliver (*Chairman*) in the chair.

[*English*]

The Chairman: I would like to call this forty-seventh meeting of the Standing Senate Committee on National Finance to order. I would like to remind honourable senators that this committee's field of interest is government spending, either directly through the estimates or indirectly through bills that provide borrowing authority or bear upon the spending proposals identified in the estimates.

[*Translation*]

On Monday March 7, 2005, our committee was authorized to examine and report on the Main Estimates for the fiscal year ending March 31, 2006. This is the 13th meeting of the committee since March 9, 2005 devoted to the examination of the Main Estimates.

[*English*]

We have been examining government spending in the context of greater accountability and transparency. At the core of Canada's parliamentary system is the constitutional convention and practice of ministerial accountability. Ministers of the Crown are responsible and accountable to Parliament collectively, as part of cabinet, and individually, as minister in charge of a particular department. This convention arises out of the democratic principle that only elected officials, and not public servants who assist them, should be held accountable for the functioning of the government.

In our examination of these issues, we have heard from a number of former senior public servants and academics including James Mitchell, Arthur Kroeger, as well as Ned Franks, Peter Aucoin, Sharon Sutherland, Jonathan Malloy, Paul Thomas and David Good.

To continue with this particular study we are pleased to welcome today officials from the Treasury Board: Mr. Charles-Antoine St-Jean, the Comptroller General of Canada; Mr. John Morgan, the acting assistant Comptroller General; and Mr. Roger Scott-Douglas, the Executive Director of Strategic Policy.

Charles-Antoine St-Jean, Comptroller General of Canada, Treasury Board of Canada: Honourable senators, thank you for inviting me here today. Before taking your questions, I would like to make some general remarks on the subject of deputy ministers' responsibility for financial management. This subject has been the focus of various studies, the most recent being a review of the responsibilities and accountabilities of ministries and senior

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mardi 22 novembre 2005

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui à 9 h 35 pour étudier le Budget principal des dépenses qui a été déposé devant le Parlement pour l'exercice se terminant le 31 mars 2006.

Le sénateur Donald H. Oliver (*président*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

Le président : La quarante-septième réunion du Comité sénatorial permanent des finances nationales est ouverte. J'aimerais rappeler aux honorables sénateurs que le domaine d'intérêt du comité est l'examen des dépenses gouvernementales, soit directement dans le Budget principal des dépenses, soit indirectement par le biais des projets de loi portant pouvoir d'emprunt ou se rapportant aux dépenses prévues dans le budget.

[*Français*]

Le lundi 7 mars 2005, notre comité a été autorisé à étudier, afin d'en faire rapport, les dépenses projetées dans le Budget principal des dépenses pour l'exercice se terminant le 31 mars 2006. Il s'agit, depuis le 9 mars 2005, de notre 13^e réunion consacrée à l'étude du Budget principal des dépenses.

[*Traduction*]

Nous examinons les dépenses gouvernementales dans le contexte d'une amélioration de la reddition de comptes et de la transparence. La convention constitutionnelle sur la responsabilité ministérielle et sa mise en pratique sont au cœur du système parlementaire canadien. Les ministres fédéraux sont responsables devant le Parlement collectivement, en tant que membres du Cabinet, et individuellement, en tant que ministres ayant la charge de ministères. Cette convention découle du principe démocratique voulant que seuls les représentants élus, et non les fonctionnaires qui les aident, devraient être responsables du fonctionnement du gouvernement.

Pour nous aider à étudier ces questions, nous avons eu le plaisir d'accueillir un grand nombre de hauts fonctionnaires et d'universitaires, dont James Mitchell, Arthur Kroeger, ainsi que Ned Franks, Peter Aucoin, Sharon Sutherland, Jonathan Malloy, Paul Thomas et David Good.

Pour continuer cette étude particulière, nous sommes heureux d'accueillir aujourd'hui des fonctionnaires du Conseil du Trésor : M. Charles-Antoine St-Jean, contrôleur général du Canada; M. John Morgan, contrôleur général adjoint par intérim; et M. Roger Scott-Douglas, directeur exécutif, Politique stratégique.

Charles-Antoine St-Jean, contrôleur général du Canada, Conseil du Trésor du Canada : Honorables sénateurs, merci de m'avoir invité à vous rencontrer ici aujourd'hui. Avant de répondre à vos questions, j'aimerais faire quelques observations générales au sujet des responsabilités des sous-ministres en matière de gestion financière. Cette question a fait l'objet de plusieurs études, dont la plus récente est l'Examen des responsabilités et des

officials. The recommendation from this report has been incorporated in the government's management improvement agenda.

I know that the President of the Treasury Board spoke to you about the agenda last week and I would like to recap a few of the highlights he touched upon.

[Translation]

The measures being taken to enhance Parliament's ability to hold the government to account and to provide better, more timely information to parliamentarians are an important part of the management improvement agenda. This will include, for example, more timely Public Accounts.

A range of measures will support ministers in providing leadership on the direction and overall management of their organization. These include receiving detailed assurances that management control systems are in place, and regular accountability sessions with their deputy ministers on significant management issues, such as internal audit reports, Management Accountability Framework assessments and Departmental Performance Reports. Ministers will be expected to attend more parliamentary committee meetings with their deputies present to explain and account for management performance.

To bolster oversight, Treasury Board will call upon ministers and their deputy ministers more frequently to report on strategic management and spending plans, performance and key management challenges in their departments. To reinforce the management responsibilities of deputy ministers, the Financial Administration Act will be amended to give them more explicit statutory authority for day-to-day management matters under the minister, including signing the accounts of the organization. This is a more robust process that will make clear who is responsible for what and mark a significant advance on current practices.

I would like to take the next few minutes to talk about three of my office's initiatives, and how they will support deputy ministers in fulfilling their responsibilities for financial management.

[English]

We have policies with renewal initiatives. I will speak first to our work to streamline and refocus Treasury Board's suite of management policies to bring increased clarity to the responsibilities of deputy ministers.

The management accountability framework will be used as a comprehensive means of assessing management capacity within departments and across government. The driver of management improvement is not more rules but it is the right rules backed up with better information about management performance and

responsabilisations des ministres et des hauts fonctionnaires. Les recommandations formulées dans ce rapport ont été intégrées au programme d'amélioration de la gestion du gouvernement.

Je sais que le président du Conseil du Trésor vous a parlé de ce programme la semaine dernière et j'aimerais revenir sur quelques-uns des éléments qu'il a abordés.

[Français]

Les mesures que l'on adopte en vue d'améliorer la capacité du Parlement de demander au gouvernement de rendre compte de ses résultats et de fournir aux parlementaires une meilleure information en temps opportun constituent des éléments importants du programme d'amélioration de la gestion. Cela comprend notamment la présentation en temps opportun des comptes publics.

Diverses mesures aideront les ministres à exercer un leadership au chapitre de l'orientation et de la gestion générale de leur organisation. Les ministres obtiendront notamment l'assurance que des systèmes de contrôle de gestion sont prévus et que des séances périodiques sur la responsabilisation seront organisées avec leur sous-ministre pour discuter des questions importantes en matière de gestion comme les rapports de vérification interne, les évaluations du cadre de responsabilisation de gestion et les rapports ministériels sur le rendement. On s'attendra à ce que les ministres, accompagnés de leur sous-ministre, prennent part à davantage de réunions de comités parlementaires pour fournir des explications et rendre compte des résultats des activités de gestion.

Pour assurer la surveillance, les ministres et leur sous-ministre seront tenus par le Conseil du Trésor de rendre compte plus souvent de leur plan stratégique en matière de gestion et de dépenses, de leurs résultats et des principaux défis ayant trait à la gestion de leur ministère. Afin de renforcer les responsabilités des sous-ministres en matière de gestion, la Loi sur la gestion des finances publiques sera modifiée pour préciser l'autorité juridique dont ils disposent dans la gestion des affaires courantes sous la gouverne du ministre, ce qui comprend la signature des comptes de l'organisation. Il s'agit d'un processus plus rigoureux qui indiquera clairement l'imputabilité de chacun et constituera un net progrès par rapport à la pratique établie.

J'aimerais prendre quelques minutes pour évoquer trois initiatives prises par mon bureau et la manière dont elles aideront les sous-ministres à assumer leurs responsabilités en matière de gestion financière.

[Traduction]

Nous avons des initiatives de renouvellement des politiques. Je vais commencer par parler de mesures que nous prenons pour simplifier et recentrer l'ensemble des politiques de gestion du Conseil du Trésor afin de préciser les responsabilités des sous-ministres.

Un cadre de responsabilisation de gestion servira de mécanisme plutôt global d'évaluation de la capacité de gestion au sein des ministères et dans l'ensemble du gouvernement. L'amélioration de la gestion ne repose pas sur l'ajout de nouvelles règles. Mais les règles doivent être judicieuses, en plus d'être fondées sur une

stronger governance. As part of this project my office is responsible for developing the financial management policy framework and revising the financial policy suite. We are looking at significant changes. For example, the new policy framework will provide an enhanced structure to the suite of financial policy instruments. It will not only clarify the responsibility of the key stakeholders including deputy ministers, the Comptroller General of Canada, Treasury Board Secretariat and the departmental chief financial officer but also the responsibility of managers and financial officers. We will reduce the number of policies. We do not want to create more rules but we do want better rules that are simple, clear and consistent.

It is expected that the framework will be based on five core financial management policies that will be supported by directives and standards. The framework will provide further guidance and direction in specific areas of financial management.

[Translation]

The five core financial management policies are the backbone of the Chief Financial Officer model which we have developed for the position of departmental comptroller. CFOs will have a vital role to play in strengthening financial management. They will act as objective, strategic advisors to deputy heads, providing them with strong assurance of due diligence, financial management integrity and effective financial controls.

They will be responsible for reviewing and signing off on new departmental spending proposals and initiatives with financial impacts. Sign-off is a written attestation by the CFO and recommendation to the deputy on all financial, risk and performance aspects of the proposal. The CFO will recommend to the deputy whether or not to proceed with the initiative in question. The deputy is then fully accountable for any subsequent decision with respect to the sign-off recommendation.

In summary, the CFO model will support the deputy in his or her financial responsibilities by ensuring the integrity, relevance and reliability of financial management information, controls, analysis and advice.

[English]

The third element is the policy on the internal audit, which involves strengthening financial management by the transformative new policy. The main objectives of this new policy include strengthening and professionalizing the function; adopting a comprehensive government-wide approach to the planning and conducting of internal audits; enhancing the oversight, monitoring and reporting role of internal audit; and increasing the independence of internal audits across government.

gouvernance plus solide et sur une meilleure information au sujet du rendement de gestion. Dans le cadre de ce projet, mon bureau est responsable de l'élaboration du cadre de la politique de gestion financière et de la révision de l'ensemble des politiques financières. Nous souhaitons apporter des changements importants. Ainsi, le nouveau cadre de la politique offrira une meilleure structure pour l'ensemble des instruments de la politique de gestion financière. Il permettra non seulement de préciser les responsabilités des principaux intervenants, y compris les sous-ministres, le contrôleur général, le Secrétariat du Conseil du Trésor et les dirigeants principaux des finances des ministères, mais il précisera également les responsabilités des gestionnaires et des agents financiers. Nous réduirons le nombre de politiques. Nous ne voulons pas imposer davantage de règles, nous voulons de meilleures règles, des règles simples, claires et uniformes.

Nous prévoyons que le cadre sera fondé sur cinq politiques de base sur la gestion financière. Ces politiques seront appuyées par des directives et des normes qui offriront davantage de conseils et d'orientation sur des secteurs précis de la gestion financière.

[Français]

Les cinq politiques de base sur la gestion financière sont les éléments essentiels du modèle du dirigeant principal des finances que nous avons mis au point pour le poste de contrôleur ministériel. Les dirigeants principaux des finances joueront un rôle crucial pour le renforcement de la gestion financière. Ils joueront le rôle de conseiller stratégique objectif auprès des administrateurs généraux, auxquels ils donneront l'assurance qu'on a fait preuve de diligence raisonnable, que la gestion financière est intègre et que les mécanismes de contrôle financier sont efficaces.

Ils seront chargés d'examiner et d'approuver de nouvelles propositions et initiatives de dépenses des ministères qui ont des répercussions financières. L'autorisation par signature est une attestation et une recommandation écrite du dirigeant principal des finances à l'administrateur général en ce qui concerne tous les aspects financiers, les risques et les questions relatives au rendement dans le cadre de la proposition. Le dirigeant principal des finances recommandera à l'administrateur général de procéder ou non à l'initiative en question. L'administrateur est ensuite entièrement responsable des décisions ultérieures qui concernent la recommandation autorisée par la signature.

Bref, le modèle du CFO aidera le sous-ministre dans ses responsabilités en matière de finances en assurant l'intégrité, la pertinence et la fiabilité de l'information, des contrôles, des analyses et des conseils de gestion financière.

[Traduction]

Le troisième élément est la politique de vérification interne, qui fait intervenir un renforcement de la gestion financière par une nouvelle politique transformatrice. Voici les principaux objectifs de la politique : renforcer la fonction et accroître son professionnalisme, adopter une approche pangouvernementale exhaustive en matière de planification et d'exécution de la vérification interne; intensifier le rôle de surveillance, de contrôle et d'établissement de rapports sur la vérification

For example, the chief audit executives will be independent from line operation. Once the policy is fully implemented, all audit committees will have a majority of members coming from outside the public service with the remainder coming from outside the department in question.

The policy sets a clear, integrated assignment of responsibility for internal audit activities between the heads of departments and agencies and the Comptroller General of Canada. With the implementation of the policy, we will be able to provide a greater level of assurance to ministers and deputy ministers.

[Translation]

That is a brief summary of three of our initiatives to strengthen financial management and support deputy ministers in their financial responsibilities.

I would be glad to discuss any of our other initiatives. However, at this time, I welcome your questions and comments.

[English]

The Chairman: Thank you for the excellent overview. Many professors, some who appeared before the committee, have said in numerous academic journals and magazines that the true test of whether it is possible to hold government accountable must rest on committees of Parliament. Today, the only thing you said about Parliament is that you want to have clearer and better information coming before the committees.

I would like to hear your recommendations to empower parliamentary committees of both Houses so that they can better hold government to account. You talked about the chief financial officers, audit committees and other internal elements that will take place. What about the legislative branch where there is a Commons Public Accounts Committee and a Senate National Finance Committee whose responsibility it is to look at estimates and government spending?

Mr. St-Jean: I spoke to how to reinforce financial management within government to ensure that deputy ministers and ministers are fully informed in respect of departmental controls and risks so that they are able to provide complete information to committees.

The constitutional model in terms of who should provide this information to parliamentary committees was proposed by the President of Treasury Board, Mr. Reg Alcock, when he appeared before this committee last week. The responsibility to provide full and complete information to committees would rest with the minister. We want to ensure that ministers and deputy ministers

interne; et accroître le caractère indépendant de la vérification interne dans l'ensemble de l'administration fédérale. Par exemple, les dirigeants de la vérification seront indépendants des activités opérationnelles. Par ailleurs, lorsque la politique sera entièrement appliquée, tous les comités de vérification seront composés en majorité de membres de l'extérieur de la fonction publique, les autres provenant de l'extérieur du ministère en question.

La politique énonce clairement et de façon intégrée les responsabilités à l'égard des activités de vérification interne réparties entre les chefs des ministères et organismes et le contrôleur général du Canada. Grâce à la mise en œuvre de la politique, nous serons en mesure d'offrir un niveau plus élevé d'assurance aux ministres et aux sous-ministres.

[Français]

Voilà donc un bref aperçu de trois de nos initiatives visant à renforcer la gestion financière et à appuyer les sous-ministres en ce qui concerne leurs responsabilités financières.

Je serais ravi de parler de nos autres initiatives, mais pour le moment je vous invite à poser des questions et faire part de vos commentaires.

[Traduction]

Le président : Merci de cet excellent survol. De nombreux professeurs d'universités, dont certains ont comparu devant le comité, ont dit dans de très nombreux articles de revues et de magazines que le véritable test pour savoir s'il est possible d'obliger le gouvernement à rendre des comptes doit reposer sur les comités parlementaires. Aujourd'hui, la seule chose que vous avez dite au sujet du Parlement, c'est que vous voulez que l'information présentée devant les comités soit plus claire et de meilleure qualité.

J'aimerais savoir quelles sont vos recommandations pour habiliter les comités parlementaires des deux chambres de manière qu'ils soient mieux en mesure d'obliger le gouvernement à rendre des comptes. Vous avez parlé des dirigeants principaux des finances, des comités de vérifications et d'autres éléments internes. Qu'en est-il de l'organe législatif qui compte un comité des comptes publics de la Chambre des communes et un comité sénatorial des finances nationales dont la responsabilité est d'examiner les budgets et les dépenses du gouvernement?

M. St-Jean : J'ai parlé de la façon de renforcer la gestion financière au sein du gouvernement pour s'assurer que les sous-ministres et les ministres sont pleinement informés des contrôles et des risques au niveau ministériel de sorte qu'ils puissent fournir une information complète aux comités.

Le modèle constitutionnel visant à déterminer qui devrait fournir cette information aux comités parlementaires a été proposé par le président du Conseil du Trésor, M. Reg Alcock, lorsqu'il a comparu devant le présent comité la semaine dernière. La responsabilité de fournir une information complète aux comités incombe au ministre. Nous voulons nous assurer que

are fully knowledgeable and appropriately informed when they present to committees.

The Chairman: What do you recommend to strengthen the role of parliamentary committees to hold government to account?

Mr. St-Jean: Perhaps my colleague, Mr. Scott-Douglas, could respond to that question.

Roger Scott-Douglas, Executive Director, Strategic Policy, Treasury Board of Canada: In the recently tabled action plan for improving public sector management, the government set out a range of measures that would strengthen Parliament's capacity to hold the government to account. It begins by acknowledging that Parliament, both House committees and Senate committees, talked about the importance of strengthening their capacity to do that through enhanced research capabilities and professional support for the questions and volumes of material presented. The government has indicated that it would support parliamentary committees that wish to do that.

In addition, the government has made it clear that it has an obligation to improve the quality of information put before parliamentary committees. It has indicated a number of measures that it wishes to explore. In the first instance, there will be whole-of-government reporting on the state of management and, in particular, on the state of HR management beginning in 2006.

The government is seeking better ways to reflect in the Main Estimates the numbers that are included in the budget of that year. In that way, when documents are put before Parliament, they will be as up-to-date and current as possible. Committees will be examining figures that are in play at the time, as it were.

In the area of public accounts, there has been a commitment to try to bring before the House an accounting of government spending in a more timely fashion. Mr. St-Jean will be doing that. There will be an effort to bring the power of technology to many reports to ensure better access to the numbers. Statutorily, more than 1,000 reports come before Parliament each year. Developing better access to the data and the information included in it to identify trends and to sort through that material will be of great help.

As Mr. St-Jean mentioned, the appearance of ministers before parliamentary committees, including this committee, would allow Parliament better access. You can get at some of these key issues and ask ministers to account for the performance of their departments — management performance, in particular. They will be accompanied by their deputies more frequently before committees.

The Chairman: Deputies and chief financial officers, I would think.

les ministres et les sous-ministres ont une connaissance approfondie et qu'ils sont informés de manière appropriée lorsqu'ils comparaissent devant les comités.

Le président : Que recommandez-vous pour renforcer le rôle des comités parlementaires pour obliger le gouvernement à rendre des comptes?

M. St-Jean : Peut-être que mon collègue, M. Scott-Douglas, pourrait répondre à cette question.

Roger Scott-Douglas, directeur exécutif, Politique stratégique, Conseil du Trésor du Canada : Dans le plan d'action déposé récemment pour l'amélioration de la gestion du secteur public, le gouvernement a établi une variété de mesures destinées à renforcer la capacité du Parlement à exiger des comptes du gouvernement. Le plan commence par reconnaître que le Parlement, les comités de la Chambre et ceux du Sénat ont traité de l'importance de renforcer leur capacité à le faire par le biais d'une capacité de recherche et d'un appui professionnel accru pour les questions et l'abondance de matière présentées. Le gouvernement a indiqué son intention d'appuyer les comités parlementaires qui désirent le faire.

De plus, le gouvernement a clairement indiqué qu'il avait l'obligation d'améliorer la qualité de l'information qui est présentée aux comités parlementaires. Il a énoncé un certain nombre de mesures qu'il désire explorer. En premier lieu, il y aura la publication d'un rapport pangouvernemental sur l'état de la gestion et, en particulier, sur l'état de la gestion des ressources humaines à partir de 2006.

Le gouvernement est à la recherche de meilleures façons de refléter dans le Budget principal des dépenses les sommes qui sont incluses dans le budget de cette année-là. De cette façon, lorsque les documents seront déposés devant le Parlement, ils seront aussi actuels et à jour que possible. Les comités examineront des chiffres qui sont actuels au moment de l'étude.

Dans le secteur des comptes publics, il y a eu un engagement pour essayer de produire devant la Chambre une comptabilité des dépenses gouvernementales en temps plus opportun. M. St-Jean s'occupera de cette question. On s'efforcera de mettre à profit la puissance de la technologie dans de nombreux rapports pour assurer un meilleur accès aux chiffres. En vertu de la loi, plus de 1 000 rapports sont déposés devant le Parlement chaque année. Il sera très utile de trouver une façon d'avoir un meilleur accès à ces données et à l'information qui se cache dans ces dernières pour dégager les tendances et trier cette matière.

Comme l'a indiqué M. St-Jean, la comparution des ministres devant les comités parlementaires, y compris devant le présent comité, donnera au Parlement un meilleur accès. Vous pouvez creuser certaines de ces questions clés et demander aux ministres de rendre des comptes sur le rendement de leurs ministères — le rendement en gestion, en particulier. Ils seront plus souvent accompagnés de leurs sous-ministres devant les comités.

Le président : Sous-ministres et dirigeants principaux des finances, j'imagine.

Senator Stratton: To bring this to practical reality, let us look at a case that has bothered this committee for several years. Please tell this committee and the public how these new rules would control the government spending on the gun registry. Use that as a specific example. How would you prevent the cost overruns on the gun registry?

Remember, we had the minister here year after year. We had the Treasury Board officials here year after year; and every year, it was just a little bit more and a little bit more. It was not until it hit \$1 billion and the media got hold of it that it hit the fan.

How are these new rules going to prevent that from reoccurring?

Mr. St-Jean: I took my position about a year and a half ago, so I do not know all the details of the genesis of that file. However, we have studied many cases to learn how we can improve the financial management program.

One of the aspects of it was more independence within the department for the challenge function of program design. I have had many discussions with deputy ministers, ministers and senior financial officers in terms of how we would see the role of the chief financial officers in departments. It would be to challenge not the policy itself but the design of the management framework around those programs to ensure that we do have the proper mechanisms and that we do not have programs that are leaking in their design. We are introducing a much more rigorous and vigorous challenge function within the department by the chief financial officer.

We are also introducing the independent audit executive. This person, independent from operations, will look into the internal controls over programs. We are also introducing the independent audit committee that will oversee the work of the chief financial officer. It will provide rigorous advice to deputy ministers to ensure that when design flaws cause leakages in programs or where the measurement or the strategy around some programs is not clear, they are brought to their attention and reported.

The chief audit executive and the chief financial officer report to the deputy minister but they also have a relationship with the audit committee, which is independent. They also have a reporting relationship with the Comptroller General. When there are issues, we know them early; we focus on them when we can still deal with them. These are some of the elements that will help to strengthen the management of those programs.

Le sénateur Stratton : Pour ramener toute cette question à une dimension pratique, examinons une situation qui préoccupe le comité depuis plusieurs années. S'il vous plaît, veuillez dire au comité et au public comment ces nouvelles règles permettront d'assurer un contrôle des dépenses du gouvernement dans la question du registre des armes à feu. Utilisez cette question comme un exemple spécifique. Comment empêcheriez-vous les dépassements de coûts dans le cas du registre des armes à feu?

Rappelez-vous que nous avons convoqué le ministre année après année. Nous avons convoqué ici les fonctionnaires du Conseil du Trésor année après année; et chaque année, c'était juste un petit peu plus. Ce n'est que lorsque la facture a atteint le milliard de dollars et que les médias se sont emparés de l'histoire que l'affaire a éclaté au grand jour.

Comment ces nouvelles règles vont-elles empêcher une répétition de choses comme celle-là?

M. St-Jean : Je suis entré en fonction il y a environ un an et demi et je ne connais pas tous les détails de la genèse de ce dossier. Cependant, nous avons étudié de nombreux cas pour voir comment nous pourrions améliorer le programme de gestion financière.

Un des aspects de cette question était une indépendance plus grande au sein du ministère pour la fonction de remise en question de la conception des programmes. J'ai eu de nombreuses discussions avec les sous-ministres, les ministres et les hauts fonctionnaires financiers sur la façon de voir le rôle des dirigeants principaux des finances des ministères. Il s'agirait de remettre en question non pas la politique elle-même, mais la conception du cadre de gestion entourant ces programmes pour s'assurer que nous avons des mécanismes appropriés et que nous n'avons pas de programmes comportant des lacunes de conception entraînant des pertes. Nous introduisons une fonction de remise en question beaucoup plus rigoureuse et vigoureuse au sein du ministère avec l'avènement du dirigeant principal des finances.

Nous apportons également la notion de dirigeant de la vérification indépendant. Cette personne, indépendante des activités opérationnelles, examinera les mesures de contrôle interne sur les programmes. Nous apportons également la notion de comité de vérification indépendant qui surveillera le travail du dirigeant principal des finances. Il assurera un conseil rigoureux auprès des sous-ministres pour s'assurer que lorsque des erreurs de conception entraînent des pertes dans les programmes ou lorsque la mesure ou la stratégie entourant certains programmes n'est pas claire, que ces questions sont portées à leur attention et signalées.

Le dirigeant de la vérification et le dirigeant principal des finances relèvent du sous-ministre, mais ils ont également un lien avec le comité de vérification, qui est indépendant. Ils ont également un lien hiérarchique avec le contrôleur général. Lorsqu'il y a des problèmes, nous le savons rapidement; nous pouvons nous concentrer sur ces derniers à un moment où nous pouvons encore les régler. Voilà quelques-uns des éléments qui aideront à renforcer la gestion de ces programmes.

Senator Stratton: That is clear and understandable. When you have a program that is starting to get into trouble, you have these challenges and controls. The independent audit committee reports to the deputy minister, who then reports to the minister, saying that things are going astray, things are in trouble, and so on. However, the minister still has the right, as a minister over policy, to make the determination whether or not to proceed despite the reporting. What do you do then?

Mr. St-Jean: You must recognize the primacy of the policy decision. What concerns me is the reporting.

Senator Stratton: While in London we saw a process in which if there is a difference of opinion in the reporting of a problem in a technical, financial or legal way, the minister can still override your opinion in a policy way. How do you manage that? Do you write a letter to someone? Do you just let it go and the minister accepts the responsibility? What happens? That is not clear.

Mr. Scott-Douglas: You have identified a very important part of the accountability process. The government has identified a clearer way of determining who is responsible for which decision and has articulated that in the paper it put before Parliament. It says the minister is responsible for all that happens within the department and is accountable to Parliament for those matters.

In a matter of interpretation of the implication or application of a Treasury Board policy or directive under the Financial Administration Act, in a case where the minister chooses not to follow the advice of his or her deputy minister, in the first instance, that would be discussed with the secretary of the Treasury Board — that is, the secretary to the management board of government, the responsibility centre for determining management policy for the government. That is the first issue. They would try to resolve it at that level and clarify what is entailed and the consequences of those policies, and so on.

Should the minister nevertheless wish to proceed, he or she would then, in conformity with the principle of collective responsibility, go before his or her colleagues at the Treasury Board and explain why he or she wished to do something that was against the advice of the deputy minister. The Treasury Board would then have an opportunity to declare its interpretation of the appropriate policy. That decision would be tabled with the Auditor General.

Senator Stratton: It would then be public through the Auditor General.

Mr. Scott-Douglas: It would be shared with the Auditor General. It would be shared with the Auditor General but, because it is a matter of cabinet confidence, it would be shared with the Auditor General as a decision of Treasury Board.

Le sénateur Stratton : Cela est clair et compréhensible. Lorsque vous avez un programme qui commence à éprouver des difficultés, vous avez ces remises en question et ces mesures de contrôle. Le comité de vérification indépendamment fait rapport au sous-ministre, qui fait ensuite rapport au ministre, pour lui dire que certaines choses échappent à tout contrôle, qu'il y a des difficultés, et ainsi de suite. Toutefois, le ministre a toujours le droit, en tant que ministre responsable de la politique, de décider d'aller de l'avant ou non malgré les rapports qui lui sont présentés. Que faites-vous alors?

M. St-Jean : Vous devez reconnaître la primauté de la décision en matière de politique. Ce qui me préoccupe, c'est la déclaration.

Le sénateur Stratton : Lorsque nous étions à Londres, nous avons vu un processus dans lequel, s'il y a une différence d'opinion dans la déclaration d'un problème, d'une manière technique, financière ou légale, l'opinion du ministre peut toujours prévaloir sur la vôtre dans un sens politique. Comment gérez-vous cette situation? Est-ce que vous écrivez une lettre à quelqu'un? Lancez-vous tout simplement la serviette et le ministre accepte la responsabilité? Qu'arrive-t-il? Cela n'est pas clair.

M. Scott-Douglas : Vous avez mis le doigt sur un élément très important du processus de reddition de comptes. Le gouvernement a proposé une manière plus claire de déterminer qui est responsable de quelle décision et il a présenté tout cela dans le document qu'il a déposé au Parlement. On peut y lire que le ministre est responsable de tout ce qui arrive dans le ministère et qu'il doit rendre des comptes au Parlement sur ces questions.

À titre d'interprétation de l'implication ou de l'application d'une politique ou d'une directive du Conseil du Trésor en vertu de la Loi sur la gestion des finances publiques, dans un cas où le ministre déciderait de ne pas suivre le conseil de son sous-ministre, en premier lieu, cette question serait discutée avec le secrétaire du Conseil du Trésor — c'est-à-dire, le secrétaire du conseil de gestion du gouvernement, le centre de responsabilité chargé de définir la politique de gestion du gouvernement. C'est la première question. Ces gens essaieraient de résoudre le problème à ce niveau et de déterminer quelles sont les répercussions et les conséquences de ces politiques, et ainsi de suite.

Si le ministre décide néanmoins d'aller de l'avant, il devrait alors, conformément aux principes de la responsabilité collective, se présenter devant ses collègues du Conseil du Trésor et expliquer pourquoi il désire faire quelque chose qui va à l'encontre du conseil de son sous-ministre. Le Conseil du Trésor aurait alors l'occasion de donner son interprétation de la politique appropriée. Cette décision serait communiquée au vérificateur général.

Le sénateur Stratton : La question serait alors rendue publique par l'intermédiaire du vérificateur général.

M. Scott-Douglas : Elle serait partagée avec le vérificateur général. Elle serait partagée avec le vérificateur général, mais à cause du secret du Cabinet, elle serait partagée avec le vérificateur général en tant que décision du Conseil du Trésor.

Senator Stratton: If they decide to control things, this could continue. In other words, another gun registry potential is still there. That would appear to be the case.

Mr. Scott-Douglas: There would be a full discussion of the issue among ministers responsible for the Treasury Board policies.

Mr. St-Jean: A key factor is timely disclosure. When I referred earlier to the challenge functions, the audit function, and the audit committee, we also have the departmental public performance report. As we see in the private sector, audit committees review and see all external publications. One of the roles and responsibilities of the audit committee will be to review the DPR and RPP to ensure there are no errors or omissions. If there are some major deviations in a program, that should be disclosed in the DPR.

In one U.K. model, they disclose when they have problems. The DPR should also be a place where they would disclose any major issues. The audit committee's role will be to ensure there are no errors or omissions so the committee is provided with fair and full disclosure on the state of the controls on the various programs. That mechanism ensures that the committee and Parliament will have the full and fair disclosure on a timely basis.

Senator Stratton: So, it becomes public.

Mr. St-Jean: The DPR is very public.

Senator Stratton: My concern is retroactivity.

Senator Segal: It is disclosed after the fact.

Mr. St-Jean: It is disclosed once a year, not every three or four years. The audit company ensures that they are complete at that time.

Senator Segal: Further to the Comptroller General's statements this morning, I want to pursue the issue of apprehensive control. I do not view the Comptroller General of Canada as a retroactive officer of the Crown. The meeting at Runnymede between the King and the nobles was not about the right to comment after the fact; it was about the right to control expenditures and taxation by the King without regard to the views of others.

The basis of parliamentary control, through no fault of our guests this morning, was largely ceded by all political parties in the 1970s when they took the position that estimates not approved by a committee are deemed to be forwarded up to the House. That is when that measure was lost, and it is not the fault of anyone around this table.

I have three specific questions for you. I ask you to reflect not from the official roles you discharge on behalf of Her Majesty but also as fellow taxpayers and citizens.

Le sénateur Stratton : S'ils décidaient de contrôler les choses, cela pourrait se répéter. En d'autres mots, il est possible qu'il y ait d'autres histoires comme celle du registre des armes à feu. Il semble que ce soit le cas.

M. Scott-Douglas : Il y aurait une discussion approfondie de la question entre les ministres responsables des politiques du Conseil du Trésor.

M. St-Jean : Un des facteurs clés, c'est la déclaration en temps opportun. Lorsque j'ai fait allusion plus tôt à la fonction de remise en question, à la fonction de vérification et au comité de vérification, nous avons également le rapport ministériel sur le rendement. Comme nous le voyons dans le secteur privé, les comités de vérification examinent et voient toutes les publications externes. Un des rôles et responsabilités des comités de vérification sera d'examiner le RMR et le RPP pour s'assurer qu'il n'y a pas d'erreurs ni d'omissions. S'il y a des écarts majeurs dans un programme, cela devrait être divulgué dans le RMR.

Dans un modèle de Grande-Bretagne, il y a déclaration lorsqu'il y a des problèmes. Le RMR devrait également être un endroit où vous divulguez toute question importante. Le rôle du comité de vérification sera de s'assurer qu'il n'y a pas d'erreurs ni d'omissions de sorte que le comité se voit présenter une déclaration juste et complète de l'état des contrôles sur les divers programmes. Ce mécanisme vise à garantir que le comité et le Parlement jouissent d'une déclaration complète et juste en temps opportun.

Le sénateur Stratton : Alors, la question devient publique.

M. St-Jean : Le RMR est très public.

Le sénateur Stratton : Mon inquiétude, c'est la rétroactivité.

Le sénateur Segal : La déclaration se fait après le fait.

M. St-Jean : Il y a déclaration une fois par année et non pas tous les trois ou quatre ans. Le comité de vérification s'assure que la déclaration est complète à ce moment-là.

Le sénateur Segal : Pour donner suite aux affirmations du contrôleur général ce matin, je veux parler de la question du contrôle prospectif. Je ne vois pas le contrôleur général du Canada comme un fonctionnaire de la Couronne rétroactif. La réunion de Runnymede entre le roi et les nobles ne portait pas sur le droit de faire des commentaires après le fait; c'était au sujet du droit de contrôler les dépenses et les taxes du roi sans égard à l'opinion des autres.

Sans qu'il en soit de la faute de nos invités de ce matin, le fondement du contrôle parlementaire a été cédé en grande partie par tous les partis politiques dans les années 70 lorsqu'ils ont adopté la position que les budgets non approuvés par un comité étaient réputés renvoyés à la Chambre. C'est là que cette mesure de contrôle a été perdue et ce n'est la faute de personne autour de cette table.

J'ai trois questions précises pour vous. Je vous demande de répondre non pas seulement en fonction du rôle officiel que vous jouez au nom de Sa Majesté, mais également à titre de concitoyen et de contribuable.

You talk about the role of the audit committees, which are being envisaged as having a majority of outsiders, which strikes me as a very constructive reform. I understand that the present draft policy calls for an annual assessment.

Is it your view that everyone's ability, including your own and Parliament's, to understand the context and to act precipitously as necessary would be enhanced if those audit committees could report quarterly as in the private sector?

Often in the private sector, the amounts of money involved would pale by comparison to single line items in many budgetary operations.

Second, the Comptroller General used the expression "better information about management performance." How timely can that be if it is, at best under the present plan, a year late? Of course, as things really work, it is usually 18 months late due to when the reports about the last fiscal year actually come out. That tends to force this committee, the Public Accounts Committee in the other place, and the entire mindset in this city to be about making retroactive judgments about what public servants and ministers thought might have been appropriate 18 months ago rather than the notion of acting precipitously and constructively based on good information to stop excess from happening.

I do not impute anything around excess other than that on occasion it transpires. The compassionate leave program, for very solid and understandable reasons, had an administrative cost overrun substantially higher than the actual output of cash to deserving recipients, through the fault of no one in particular.

It strikes me that the system did not seem to have the capacity to reach in and stop it before it got worse, as would be the case in any private sector operation. Your colleagues last week about whether they could act precipitously to stop an expenditure that clearly was not doing what it should, they said that they could call a meeting, do a report and gather people together, but that they did not have the ability to just turn the tap off because officials and taxpayers are troubled about the trend.

My final question relates to the internal audit function. In the private sector, which is not necessarily the standard we should follow here, internal audit structure post-Enron has to have an independent reporting relationship to the independent audit committee, all of whom now have to be independent and not in any way related to the day-to-day operation of the company.

They have the burden, which you correctly underline, to disclose materiality. An internal auditor will say that, having found an operation in one of our branches, which was

Vous parlez du rôle des comités de vérification qui seraient constitués d'une majorité de gens de l'extérieur, ce qui me frappe comme étant une réforme très constructive. Je crois comprendre que l'ébauche de politique actuelle exige une évaluation annuelle.

Êtes-vous d'accord pour dire que la capacité de tout le monde, y compris la vôtre et celle du Parlement, de comprendre le contexte et d'agir avec célérité au besoin serait accrue si ces comités de vérification faisaient rapport sur une base trimestrielle comme dans le secteur privé?

Souvent, les sommes d'argent en cause dans le secteur privé paraîtraient bien pâles à côté de certains postes budgétaires uniques dans de nombreuses activités budgétaires.

Deuxièmement, le contrôleur général a utilisé l'expression « meilleure information au sujet du rendement de gestion ». Comment cela peut-il être en temps opportun si, au mieux, en vertu du plan actuel, cette information est décalée d'un an? Évidemment, de la façon dont les choses fonctionnent réellement, le décalage est habituellement de 18 mois à cause du moment où paraissent les rapports portant sur le dernier exercice financier. Cette situation force le présent comité et le comité des comptes publics à l'autre endroit, et la mentalité de toute cette ville, à porter des jugements rétroactifs sur ce que les fonctionnaires et les ministres pensaient être appropriés 18 mois plus tôt, plutôt que l'idée d'agir rapidement et de manière constructive à partir d'une bonne information pour empêcher que des excès se produisent.

Je n'impute rien d'autre à la notion d'excès que le fait qu'à l'occasion l'excès transpire. Les coûts d'administration du programme de congé de compassion, pour des raisons très sensées et compréhensibles, présentait un dépassement substantiellement plus élevées que la somme d'argent réellement distribuée aux personnes visées, sans qu'il en soit de la faute de personne.

Ce qui me frappe, c'est que le système ne semblait pas avoir la capacité d'intervenir et de stopper les choses avant que la situation s'aggrave, comme on l'aurait fait dans le cas de n'importe quelle activité du secteur privé. La semaine dernière, vos collègues, à la question de savoir s'ils pouvaient agir rapidement pour stopper une dépense qui, de toute évidence, ne donnait pas les résultats escomptés, ont répondu qu'ils pouvaient convoquer une réunion, faire un rapport et réunir les gens ensemble, mais qu'ils n'avaient pas la capacité de fermer le robinet simplement parce que des responsables et des contribuables s'inquiétaient de la tendance.

Ma dernière question concerne la fonction de vérification interne. Dans le secteur privé, qui constitue nécessairement la norme que nous devrions suivre ici, la structure de vérification interne dans l'après-Enron doit avoir une relation de déclaration indépendante du comité de vérification indépendant, qui doivent tous maintenant être indépendants et n'avoir aucun lien avec les activités quotidiennes de l'entreprise.

Ils ont le devoir, que vous avez correctement souligné, de déclarer l'importance relative. Un vérificateur interne dira qu'ayant trouvé dans une de nos directions générales une

inappropriate, or malfeasant or, most likely, without adequate controls and reporting, they have stopped that operation until a new mechanism is put into place.

It is my sense that that capacity to act before the jar is emptied is not as precise as many would like it to be, I am sure, within the public service itself.

Mr. St-Jean: Private sector audit committees meet up to 12 times a year, although they do not necessarily report at each meeting.

Quarterly financial statements are public and are reviewed by the audit committee for material errors and omissions during the year and at the end of the year, there is an audited statement. Undoubtedly, we will want to put that discipline in place in order to have much more frequent reporting. We are still trying to get audited financial statements for departments. I have a three-year plan to put that in place for the 23 largest departments, which account for 93 per cent of the spending of government.

Senator Segal: You have no real or theoretical opposition to those audit committees reporting publicly every quarter if there was a way for that to happen.

Mr. St-Jean: I do not have an objection, the sooner the better. We should have some type of Management Discussion and Analysis report on a quarterly basis. However, it will take a bit of time to get there.

In terms of better information on a timelier basis and not being retroactive, our proposed design for chief financial officers in departments is exactly what you have stated. It is to have a rigorous challenge at the time the operation comes in so that when we see problems, we can turn the tap on. There are some hard challenges that are independent from programs. We are slowly bringing this model into place to have much more independence of the financial management functions so that when a program goes astray or an unforeseen risk arises, it is the role of the CFO to challenge. If they cannot get the attention of the DM and the audit committee, then they have to come to the Comptroller General so that we can provide advice and support to that CFO on a timely basis.

The reporting is done many months later, but we want the inner workings of the department to be vigorous, rigorous, and independent from the program. That is what we are working toward at this time.

With regard to the internal audit, I appreciate that our model is at variance with what we see in public companies in the private sector. We do not have boards for departments; in the private sectors, public companies have boards. We are trying to find where these audit committees would be better positioned. We designed a system of people from the outside who will be eminent

activité qui est inappropriée, ou qui pêche par commission ou, fort probablement, qui n'a pas de contrôle ni de déclaration appropriés, il a mis fin à l'opération jusqu'à ce qu'un nouveau mécanisme soit mis en place.

C'est mon point avis que cette capacité d'agir avant que le pot soit vide n'est pas aussi précise que bon nombre le souhaiteraient, j'en suis certain, même au sein de la fonction publique elle-même.

M. St-Jean : Les comités de vérification du secteur privé se réunissent jusqu'à 12 fois par année, bien qu'ils ne produisent pas nécessairement un rapport à chaque réunion.

Les états financiers trimestriels sont publics et sont examinés par le comité de vérification pour déceler les erreurs et les omissions importantes durant l'année et, à la fin de l'année, il y a un état financier vérifié. Il ne fait aucun doute que nous voudrions instaurer cette discipline de manière à avoir une déclaration beaucoup plus fréquente. Nous essayons encore d'obtenir des états financiers vérifiés pour les ministères. J'ai un plan de trois ans pour mettre cela en place pour les 23 ministères de plus grande taille, qui représentent 93 p. 100 des dépenses du gouvernement.

Le sénateur Segal : Vous n'avez pas d'objection réelle ou théorique à ces comités de vérification faisant rapport publiquement tous les trimestres s'il y avait une façon que cela puisse se faire.

M. St-Jean : Je n'ai pas d'objection, le plus tôt sera le mieux. Nous devrions avoir un rapport du genre « commentaire et analyse de la direction » sur une base trimestrielle. Toutefois, il faudra un certain temps avant d'en arriver là.

Pour ce qui est d'une meilleure information en temps plus opportun et de ne pas être rétroactif, notre concept proposé pour le dirigeant principal des finances dans les ministères, c'est exactement ce que vous avez affirmé. Le but est d'avoir une remise en question rigoureuse au moment où l'activité démarre de sorte que lorsque nous voyons des problèmes, nous pouvons ouvrir le robinet. Il y a certains défis difficiles qui sont indépendants des programmes. Nous mettons lentement ce modèle en place pour avoir des fonctions de gestion des finances beaucoup plus indépendantes de sorte que lorsqu'un programme s'égare ou qu'un risque non prévu survient, c'est le rôle du dirigeant principal des finances de remettre en question le programme. S'il ne peut obtenir l'attention du sous-ministre et du comité de vérification, alors il s'adresse au contrôleur général de sorte que nous puissions lui donner des conseils et du soutien en temps opportun.

La déclaration se fait de nombreux mois plus tard, mais nous voulons que les rouages internes du ministère soient vigoureux, rigoureux et indépendants du programme. C'est l'objectif sur lequel nous travaillons à l'heure actuelle.

En ce qui concerne la vérification interne, je sais que notre modèle diverge de celui que nous voyons dans le cas des sociétés ouvertes dans le secteur privé. Nous n'avons pas de conseil d'administration dans les ministères; dans le secteur privé, les sociétés ouvertes en ont un. Nous essayons de déterminer à quel endroit ces comités de vérification seraient les mieux placés. Nous

and reputable Canadians who know the business of the departments and can ask tough questions. They will provide hard advice to the deputy ministers.

One of the features of the management of those audit committees will be the terms of reference of those audit committee members and, as I have mentioned a number of times, those audit committee members will have a duty to consult and a duty to resign as part of their terms of reference.

When they see undue management risk, not policy risks but management risks, to the department, they will have a duty to make their best efforts to try to influence the deputy minister to change their course of action and reduce the level of risk and take a course of action that will address those risks. If for a different reason they cannot convince or influence the management to change course of action, then they will have a duty to consult with the Comptroller General or the secretary or the clerk to make sure the information is known so that we can change course of action.

After all this, if no one is moving, then they have a duty to resign publicly. External auditors now have a duty to resign publicly when they have a disagreement with their client. In this case, they will have to send a resignation letter to the deputy minister, to the Comptroller General and probably to the clerk so it will be known there were some disagreements. That does not mean to say there could not be legitimate differences of point of view. Those will happen. It does not mean to say that if somebody resigns, they are always right. However, it will not be done quietly.

That is the protocol that will strengthen the reporting and the control. It is not perfect, but it is better.

Senator Harb: Thank you for your excellent work. In your statement, talking about the CFO model, at the fifth paragraph, you talk about the responsibility of signing off attestation by the CFO that represents his or her professional judgment and recommendation to the deputy on all financial risk and performance aspects of the proposal.

You said earlier that we are dealing with management or with the merit of the proposal. For example, a department has brought forward a spending proposal through the channels. Perhaps you can give us an idea of a situation where you will say that there is a high risk here financially as well as with the performance aspect of the proposal. Give us an example.

Mr. St-Jean: The issue of the sign-off of the CFO has been controversial and debated within government. What should it be? Where do we draw the line between financial management and policy? There is a fine line to say that we have to be humble in that aspect. A good financial officer should not get us into a policy aspect.

avons conçu un système de gens de l'extérieur, lesquels seront des Canadiens éminents et reconnus qui connaissent les affaires des ministères et qui peuvent poser des questions difficiles. Ils donneront des conseils rigoureux aux sous-ministres.

Une des caractéristiques de la gestion de ces comités de vérification sera les attributions des membres de ces comités de vérification et, comme je l'ai dit à un certain nombre de reprises, ces derniers auront le devoir de consulter et le devoir de démissionner dans le cadre de leurs attributions.

S'ils voient dans le ministère un risque de gestion indu, non pas des risques au niveau de la politique, mais des risques au niveau de la gestion, ils auront le devoir de faire du mieux qu'ils peuvent pour essayer d'influencer le sous-ministre pour qu'il change la ligne de conduite et réduise le niveau de risque et qu'il adopte une ligne de conduite qui tiendra compte de ces risques. Et si, pour une raison différente, ils ne peuvent convaincre la direction de changer de ligne de conduite, ils auront le devoir de consulter le contrôleur général, ou le secrétaire, ou le greffier, pour s'assurer que l'information est connue de sorte que nous puissions changer la ligne de conduite.

Si après tout cela, rien ne change, alors, ils ont le devoir de remettre leur démission publiquement. Les vérificateurs externes ont maintenant le devoir de remettre leur démission publiquement lorsqu'ils ont une divergence de vue avec leurs clients. Dans ce cas, ils devront faire parvenir une lettre de démission au sous-ministre, au contrôleur général et probablement au greffier, de sorte que l'on sache qu'il y a certains désaccords. Cela ne veut pas dire qu'il ne peut pas y avoir de différences de points de vue légitimes. Cela arrivera. Cela ne veut pas dire que quelqu'un qui remet sa démission a toujours raison. Toutefois, cela ne se fera pas en silence.

C'est le protocole qui renforcera la déclaration et le contrôle. Ce n'est pas parfait, mais c'est une amélioration.

Le sénateur Harb : Merci de votre excellent travail. Dans votre déclaration, parlant du modèle DPF, dans le cinquième paragraphe, vous parlez de l'autorisation par signature qui est une attestation et une recommandation du dirigeant principal des finances à l'administrateur général en ce qui concerne tous les aspects financiers, les risques et les questions relatives au rendement, dans le cadre de la proposition.

Vous avez dit plus tôt que nous traitons de la gestion ou du bien-fondé de la proposition. Par exemple, un ministère a présenté une proposition de dépense par les canaux appropriés. Peut-être pourriez-vous nous donner une idée d'une situation dans laquelle vous diriez qu'il y a un risque élevé financièrement de même qu'avec l'aspect rendement de la proposition. Donnez-nous un exemple.

M. St-Jean : L'autorisation par signature du DPF a été controversée et elle est débattue au sein du gouvernement. Que devrait-elle être? Où tracez-vous la ligne entre la gestion financière et la politique? Il y a une ligne très fine et nous pouvons dire que nous devons être très humbles à cet égard. Un bon dirigeant des finances ne devrait pas nous amener à empiéter sur un aspect politique.

A good chief financial officer has a duty to challenge the design of the program that will deliver a policy. We need to ensure all the risks are known. There are good risk mitigation strategies that are known and can be put in place. There is a good measurement strategy to say our design upfront can be implemented and we can measure the effectiveness. It is not for the chief financial officer to design the outcomes and the outputs of the program, but we need a measurement strategy that tells us we are doing what we are supposed to be doing.

The role of the chief financial officer is to do a good challenge of that spending so he or she can provide an informed opinion to the deputy minister as to whether the proposal is financially sound. When I say "financially sound," it is not only that the left side of the equation has integrity; but also that outcome and the outputs show that the thing can fly. If we cannot give assurance that this can fly, then the CFO should probably state so.

Senator Harb: You become accountable and not the department that made the proposal. They already have it as an item line for spending.

Mr. St-Jean: The program officer is the foremost person responsible for that proposal. We do not want the chief financial officer to be responsible for everything in the department. The program officer must take ownership and responsibility for the design and operation of the program. When the program officer goes to the deputy minister with what he feels is the greatest program in the world the DM says to the chief financial officer, "Can you challenge this program design to ensure that everything that has been told to me is reasonable and is good and there is a good design and measurement?"

The CFO is responsible to provide a due diligence on it and provide advice to the DM. At the end of the day, it is the DM's responsibility to accept the advice or not. This is where the accountability lies. The CFO must ensure he has vigorous and rigorous challenges before providing his advice.

Senator Harb: My second question is a result of a number of years observing how government has moved from one system to another system that is mostly information-based, accessible and transparent to large extent. If we were to look internationally, Canada is probably ranked as a top country in terms of management systems.

Can you see any possibility in your role as a Comptroller General of Canada where at some point you put your foot down and say that every department has a financial statement issued on an annual basis or a quarterly basis?

The role that Treasury Board has taken over the years has been to prepare auditable financial statements, but not audited financial statements. It has become a question of credibility.

Un bon dirigeant principal des finances a le devoir de remettre en question la conception du programme qui servira à mettre en œuvre la politique. Nous devons nous assurer que tous les risques sont connus. Il existe de bonnes stratégies d'atténuation du risque qui sont connues et qui peuvent être mises en œuvre. Il existe une bonne stratégie de mesure pour dire, dès le départ, que notre conception peut être mise en œuvre et que nous pouvons en mesurer l'efficacité. Il n'incombe pas au dirigeant principal des finances de concevoir les résultats et les extrants du programme, mais nous avons besoin d'une stratégie de mesure qui nous dira si nous faisons bien ce que nous sommes censés faire.

Le rôle du dirigeant principal des finances est de faire une bonne remise en question de cette dépense pour pouvoir fournir un avis éclairé au sous-ministre quant à savoir si la proposition est saine financièrement. Lorsque je dis « saine financièrement », ce n'est pas seulement que le côté gauche de l'équation comporte de l'intégrité, mais également que le résultat et les extrants montrent que l'activité peut fonctionner. Si on ne peut pas assurer que l'activité peut fonctionner, le DPF devrait l'énoncer.

Le sénateur Harb : Vous devenez responsable de rendre des comptes mais pas le ministère qui a fait la proposition. Il a déjà l'argent dans un poste budgétaire pour les dépenses.

M. St-Jean : L'agent de programme est la première personne responsable de la proposition. Nous ne voulons pas que le dirigeant principal des finances soit responsable de tout dans le ministère. L'agent de programme doit accepter la propriété et la responsabilité de la conception et du fonctionnement du programme. Lorsque l'agent de programme se présente devant le sous-ministre avec ce qu'il considère comme le meilleur programme au monde, le sous-ministre dit au dirigeant principal des finances : « Pouvez-vous remettre en question la conception de ce programme pour vous assurer que tout ce qui m'a été dit est raisonnable et bon et que tout est bon du côté de la conception et de la mesure? »

Le DPF doit faire diligence et donner un avis au sous-ministre. En bout de ligne, il appartient au sous-ministre d'accepter l'avis ou non. C'est là que se trouve la reddition de comptes. Le DPF doit s'assurer de faire des remises en question vigoureuses et rigoureuses avant de donner son avis.

Le sénateur Harb : Ma deuxième question est le fruit de l'observation pendant un certain nombre d'années de la façon dont le gouvernement est passé d'un système à un autre système qui est surtout fondé sur l'information et qui est accessible et transparent dans une grande mesure. Si nous regardons ce qui se passe au niveau international, le Canada se classe probablement comme un des premiers pays en termes de systèmes de gestion.

Pouvez-vous entrevoir, dans votre rôle de contrôleur général du Canada, une possibilité quelconque de pouvoir, un jour, mettre le pied à terre et dire que tout ministère doit présenter des états financiers sur une base annuelle ou sur une base trimestrielle?

Le rôle que le Conseil du Trésor a joué au cours des ans a été de préparer des états financiers vérifiables, mais non des états financiers vérifiés. C'est devenu une question de crédibilité.

When you have these internal auditors doing the auditing, if there is a problem, we will not be able to look at it with a balance. We will say, it is tilted, it is internal, and we do not know.

Rather, if it was to be done on a purely external basis, hiring a firm in order to do the actual independent auditing of financial statements, when these financial statements come to a parliamentary committee or the House of Commons from the department of whatever, it is a financial statement that is independently audited.

By doing so, I believe your role as a comptroller would be easier because then you have that independent eye that looks into what has taken place. Secondly, the Auditor General's job will become easier. Third, as a taxpayer looking from the outside in, you will feel more comfortable. Would you agree?

Mr. St-Jean: Yes, indeed. I would like to thank you for your preamble when you said that the Government of Canada is still recognized as number one. I really want to make that point. I try to make it internally and externally. Whenever I have discussions with my counterparts from the G7 countries, they are in awe of the quality of our financial management, to see our proactive disclosure. When I say we put contracts over \$10,000 on the web, and the travelling of all the senior officials, some of them look at me with big eyes. In terms of transparency and disclosure, we are no doubt at the forefront.

Senator Segal: Not all of that was progress.

Mr. St-Jean: No, but I think we are on the same page.

In terms of quality of financial statements, we are still the only country with consolidated financial statements, which our auditor would say are unqualified and prepared on the accrual basis in the G7 countries. We should not forget that we are pretty much number one on many of those fronts.

That being said, Canadians still want additional assurances. We are asking it of the public companies and public organizations and not-for-profit organizations also. I agree with you that we should have audited financial statements of at least our major departments. We have a plan to put it in place within three years. It will take some time. There will be some additional costs to put them in place. The president and the minister of Finance are putting aside the funds to do it. We are determined to make it not only an auditable but an audited financial statement, so that by 2009, we will have audited financial statements.

Let us not kid ourselves. Our friends in the U.S. say that when you look at the DOD, they do not expect unqualified audited opinion for at least 10 years. Of the countries in Europe, the only one that has one is the U.K. It is not easy to do. We are trying to get unqualified audited financial statements within the next three years. We hope to be there, but it will be tough.

Lorsque ce sont des vérificateurs internes qui font la vérification, s'il y a un problème, nous ne serons pas en mesure de l'examiner d'une manière objective. Nous dirons qu'elle est biaisée, que c'est interne, et que nous ne le savons pas.

Par contre, si cela était fait sur une base purement externe, embaucher un cabinet pour faire une vérification indépendante des états financiers, lorsque ces états financiers arriveront devant un comité parlementaire ou devant la Chambre des communes en provenance d'un ministère quelconque, il s'agira d'états financiers qui auront été vérifiés de manière indépendante.

Ce faisant, je crois que vos fonctions de contrôleur seraient facilitées car vous aurez un regard indépendant. Deuxièmement, le travail du vérificateur général en sera facilité. Troisièmement, en tant que contribuable regardant de l'extérieur, vous serez plus confortable. Êtes-vous d'accord?

M. St-Jean : Oui, bien sûr. J'aimerais vous remercier d'avoir dit, dans votre préambule, que le gouvernement du Canada est encore reconnu comme le numéro 1. Je tiens à le rappeler. J'essaie de le faire à l'intérieur et à l'extérieur. Chaque fois que j'ai des discussions avec mes homologues des pays du G7, je vois qu'ils sont en admiration devant la qualité de notre gestion financière, de notre divulgation proactive. Quand je dis que nous lançons des appels d'offres de plus de 10 000 \$ sur le Web, et les déplacements de tous les hauts fonctionnaires, certains sont très surpris. Il n'y a pas de doute, nous sommes les premiers en ce qui concerne la transparence et la divulgation.

Le sénateur Segal : Il n'y avait pas que des progrès.

M. St-Jean : Non, mais je pense que nous sommes du même avis.

En ce qui concerne la qualité des états financiers, le Canada est encore le seul pays à voir des états financiers consolidés, notre vérificatrice générale dirait qu'ils sont sans réserve et préparés selon la méthode de la comptabilité d'exercice dans les pays du G7. Nous ne devrions pas oublier que nous sommes plutôt le numéro 1 dans beaucoup de ces domaines.

Cela dit, les Canadiens veulent encore des assurances additionnelles. Nous les demandons aux compagnies et organisations publiques et aux organisations à but non lucratif. Je conviens que nous aurions dû vérifier les états financiers de nos ministères, du moins ceux des principaux ministères. Nous avons un plan pour le faire d'ici trois ans. Cela prendra quelque temps. Cette mise en vigueur exige des coûts additionnels. Le président et le ministre des Finances réservent des fonds à cet effet. Nous sommes déterminés à faire un état financier qui soit non seulement vérifiable, mais aussi vérifié afin d'avoir, d'ici 2009, des états financiers vérifiés.

Nous ne nous faisons pas d'illusion. Nos amis aux États-Unis disent qu'en ce qui concerne leur DOD, ils n'attendent pas d'opinion sans réserve d'ici au moins 10 ans. Le Royaume-Uni est le seul pays européen qui l'espère. Ce n'est pas facile à faire. Nous essayons d'avoir des états financiers vérifiés sans réserve d'ici les trois prochaines années. Nous espérons y arriver, mais ce sera difficile.

John Morgan, Acting Assistant Comptroller General, Treasury Board of Canada: Honourable senators, starting in fiscal 2005-06, departments will be required to produce their financial statements in their DPRs. Some of these are produced already and tabled in Parliament on an audited basis, so what we will have for 2005-06 is a mix; some will be audited and some will not be audited.

The Chairman: You are not asking that they all be audited until 2009; is that correct?

Mr. Morgan: We will be focusing on the major departments. We will then take stock in terms of the cost of the audit, their value, to see do we proceed with all the other financial statements of smaller organizations.

Senator Harb: I look at what you do and I say, "Wow, the Auditor General does that, too." How do you two interact? At what point in time do you say, "This is not my field, this is the Auditor General's"? Value for money has been changed in the past few years, so the Auditor General looks at that. At what point do you say, "This my territory," and the Auditor General will say, "This my territory"? In a situation like that, who resolves the impasse?

Mr. St-Jean: The role of the Auditor General is clear. They are the external auditors. They provide the opinion to Parliament. Our job is to ensure that our statements can be audited, that they can sustain an audit and obtain an unqualified audit opinion. Our job is to do everything we can to ensure that they can express an audit opinion. There is no contradiction. It is a continuum of work. We prepare them; we make sure they are auditable; there are audit trails and so on. They do their work and give their opinion. I hope that we will get an unqualified audit opinion. We have a good relationship with the Auditor General.

Senator Ringuette: I find that the Canadian government will be audited almost to death. It is incredible, but from my perspective as a country girl, I like things that are simple, practical and efficient. I have many concerns in regard to the role and model that you are proposing.

First, in practical terms, it goes back to Senator Harb's question; you are signing off on programs and making recommendations to the deputy minister. When is the information going to the minister who is ultimately responsible to Parliament?

Mr. St-Jean: My colleague could expand in regard to the accountability sessions which are expected to be held between deputy ministers and ministers.

Senator Ringuette: No, what I am asking is when you make a recommendation on a certain program, either for or against or with alternatives, you are making the recommendations to the deputy minister. When do you make this information about the recommendations available to the minister? Is it at the same time or six months afterwards or when?

John Morgan, contrôleur général adjoint par intérim, Conseil du Trésor du Canada : Honorables sénateurs, à partir de l'exercice 2005-2006, les ministères devront produire leurs états financiers dans leur RMR. Certains sont déjà faits et déposés devant le Parlement pour vérification, ainsi en 2005-2006, nous aurons à la fois des états financiers vérifiés et non vérifiés.

Le président : Vous ne demandez pas qu'ils soient tous vérifiés avant 2009; n'est-ce pas?

M. Morgan : Nous nous concentrerons sur les principaux ministères. Nous ferons ensuite le point en termes du coût de la vérification, de leur valeur, pour déterminer si nous continuerons avec tous les autres états financiers des petites organisations.

Le sénateur Harb : Je regarde ce que vous faites et je me dis : « Ça alors! Le Bureau du vérificateur général fait aussi cela ». Comment communiquez-vous? À quel moment, dites-vous : « Ce n'est pas mon domaine, c'est celui de la vérificatrice générale »? L'optimisation des ressources a changé ces dernières années, donc la vérificatrice générale examine cette question. À quel moment, dites-vous : « Cela entre dans mes fonctions », et la vérificatrice générale dira : « Cela entre dans mes fonctions »? Dans une telle situation, qui trouve la solution?

M. St-Jean : Le rôle du Bureau du vérificateur général est clair. Il est le vérificateur externe. Il donne une opinion au Parlement. Notre travail est de s'assurer que nos états puissent être vérifiés, qu'ils peuvent subir une vérification et obtenir une opinion sans réserve. Notre travail consiste à faire tout ce que nous pouvons pour assurer qu'ils puissent donner une opinion de vérification. Il n'y a pas de contradiction. C'est un travail continu. Nous les préparons; nous nous assurons qu'ils soient vérifiables; qu'il y ait des pistes de vérification, etc. Il fait son travail et donne son opinion. J'espère que nous obtiendrons une opinion sans réserve. Nous avons de bons rapports avec le Bureau du vérificateur général.

Le sénateur Ringuette : Je trouve que le gouvernement du Canada fait l'objet de trop de vérifications. C'est incroyable, mais mon petit côté rural aime bien ce qui est simple, pratique et efficace. Le rôle et le modèle que vous proposez m'inquiètent beaucoup.

D'abord, en termes pratiques, on en revient à la question du sénateur Harb. Vous autorisez des programmes et faites des recommandations au sous-ministre. À quel moment les renseignements parviennent-ils au ministre qui est responsable devant le Parlement?

M. St-Jean : Mon collègue pourrait parler en détail des séances de responsabilité qui devraient être tenues par des sous-ministres et des ministres.

Le sénateur Ringuette : Non, ce que je demande, c'est lorsque vous faites une recommandation concernant un programme particulier, que cette recommandation soit positive ou négative ou que vous proposez des solutions de rechange, vous faites la recommandation au sous-ministre. Quand est-ce que ces renseignements concernant les recommandations parviennent au ministre? Est-ce en même temps, six mois après ou quand?

I assume that when you look at a program you do the risk assessment and some kind of value for money outlook on the proposals. I assume you look for alternative options.

Mr. St-Jean: I would have great difficulty if suddenly the CFOs were reporting to both the deputy ministers and the minister. The link between the deputy minister and the minister must be clear. The deputy minister and the CFO challenge the management framework around the program.

Senator Ringuette: The minister must be informed because he or she is responsible and accountable to Parliament.

Mr. St-Jean: The minister receives the information in two ways: through the deputy ministers who will have those discussions, and through yearly discussions of the internal controls of the department. The minister sits down with the audit committee to review the health of internal control and to look at the risk profile of the department to ensure that the department has a good management framework.

The presumption is that the ministers and the deputy ministers will be talking frequently about the various programs. However, at least once a year, there will be an accountability session between the minister and the audit committee to ensure that the minister is fully informed of the health of the internal control.

The Chairman: Is once a year enough?

Mr. St-Jean: The policy states that it is at least once a year. Personally, I hope it would be more often. At least once a year, ministers will have a duty to sit down with the audit committee to review the health of the audit committee. If it is more often, I would be delighted.

Senator Ringuette: The Auditor General does forensic analysis, value for money and more than once a year reports to Parliament.

You say that within each department you have the departmental comptroller who reports to the deputy minister, who may or may not but should report to the minister, who on a daily basis is responsible to report to Parliament. Then you have this addition of an independent, internal audit for each department, with people coming from outside the public service. I guess this will be a once a year thing?

Mr. St-Jean: No.

Senator Ringuette: Is it a continuous thing?

Mr. St-Jean: As I mentioned to Senator Segal, the audit committees nowadays in large organizations, meet four, five, six or 10 times a year. Before that, it used to be four times a year, for short meetings. If you have a large organization, an audit committee can last half a day to a day.

Senator Ringuette: I am sorry, but I thought that the auditing job was supposed to be for the Auditor General. I thought your job was to look at control mechanisms and to ensure that

Je suppose que lorsque vous examinez un programme, vous faites une évaluation des risques et une évaluation d'optimisation des ressources au sujet des propositions. Je suppose que vous cherchez des solutions de rechange.

M. St-Jean : Si les directeurs financiers devaient, d'un seul coup, faire rapport à la fois aux sous-ministres et aux ministres, cela me poserait beaucoup de problèmes. Le lien entre le sous-ministre et le ministre doit être clair. Le sous-ministre et le directeur financier examinent le cadre de gestion entourant le programme.

Le sénateur Ringuette : Le ministre doit être informé car il ou elle est responsable et doit rendre des comptes devant le Parlement.

M. St-Jean : Le ministre reçoit les renseignements de deux façons — par l'intermédiaire des sous-ministres qui auront ces discussions et par des discussions annuelles sur les contrôles internes du ministère. Le ministère rencontre le comité de vérification pour examiner l'état du contrôle interne et le profil de risque du ministère pour s'assurer de l'efficacité du cadre de gestion du ministère.

On imagine que les ministres et les sous-ministres parleront fréquemment des divers programmes. Cependant, une séance de responsabilités réunissant le ministre et le comité de vérification et tenue au moins une fois par an permettra au ministre d'être pleinement informé de l'état du contrôle interne.

Le président : Une fois par an, est-ce suffisant?

M. St-Jean : La politique énonce qu'il en faut au moins une par an. Personnellement, je souhaiterais qu'il y en ait plus. Au moins une fois par an, les ministres devront rencontrer le comité de vérification pour examiner l'état du comité de vérification. Je serais heureux qu'ils le fassent plus souvent.

Le sénateur Ringuette : La vérificatrice générale fait l'analyse judiciaire, l'optimisation des ressources et fait rapport au Parlement plus d'une fois par an.

Vous dites qu'à l'intérieur de chaque ministère, le contrôleur du ministère fait rapport au sous-ministre, qui peut ou ne peut pas, mais devrait faire rapport au ministre qui a la responsabilité quotidienne de faire rapport au Parlement. Puis, il y a en plus une vérification indépendante interne pour chaque ministère, faite par des personnes qui ne travaillent pas dans la fonction publique. Je suppose que cela se fait une fois par an?

M. St-Jean : Non.

Le sénateur Ringuette : Est-ce fait de façon permanente?

M. St-Jean : Comme je l'ai dit au sénateur Segal, aujourd'hui, les comités de vérification des grandes organisations se rencontrent quatre, cinq, six ou dix fois par an. Auparavant, c'était quatre fois par an, pour de courtes réunions. Dans une grande organisation, la réunion d'un comité de vérification peut durer d'une demi-journée à une journée.

Le sénateur Ringuette : Je suis navrée, mais je pensais que la vérification devait être faite par le Bureau du vérificateur général. Je pensais que votre travail était d'examiner les mécanismes de

the day-to-day operation and program delivery had benchmarks and objectives and you were looking constantly at ensuring that the comptroller that you had within reviewed those benchmarks.

Mr. St-Jean: In any large organization, you always have the external audit and the report to the owners or, in this case, Parliament.

Senator Ringuette: I find it difficult to see where you are convinced you can be the comptroller and the auditor at the same time.

Mr. St-Jean: In any large organization, you have the chief financial officers, internal auditors, and the external auditors who represent the owners, in this case Parliament. Parliament is asking the Auditor General, on their behalf, to audit the books of the various departments and report. That is the role of Parliament.

The deputy minister asks the chief financial officer to put in place a good control system on which to manage the department. He asks the chief audit executive to make sure the internal control system is well designed. The deputy minister can focus on the operation of the department. Like any other organization, he can have an external auditor audit his books and report to Parliament. This is a very simple model.

Mr. Scott-Douglas: I want to comment on two points because I think they are terribly important.

Your first point, by way of introduction, is that you are concerned about adding more rules to the situation. That same feeling was very much present in the development of this package and Minister Alcock was keen to try to reduce and streamline the number of rules. There will be much less reliance on rules and much enhanced reliance on up-to-date, timely and comprehensive performance management information and the appropriate oversight. What you have mentioned is very much a shared concern with the government.

The second point is that you rightly identified the daily accountability relationship ministers have on management issues in the House and before parliamentary committees such as this. A number of important measures have been taken to strengthen the assurance that ministers have when they stand before their colleagues. An accountability session with deputy ministers who have responsibility for daily management of the departments will provide them with information on a timely basis. They will receive information on their internal audit reports, the reports on plans and parties, department performance reports, the assessment of department performance against management accountability framework, et cetera. You will get ministers with a much greater degree of assurance that things are working within their departments and control systems are doing their jobs.

contrôle et à s'assurer que les opérations journalières et l'exécution de programmes avaient des points de référence et des objectifs et que vous vous assuriez constamment que le contrôleur que vous aviez à l'intérieur examinait ces points de référence.

M. St. Jean : Dans n'importe quelle grande organisation, il y a toujours le vérificateur externe et le rapport présenté aux propriétaires ou, dans ce cas, au Parlement.

Le sénateur Ringuette : J'ai du mal à comprendre ce qui vous fait dire que vous pouvez être simultanément le contrôleur et le vérificateur?

M. St. Jean : N'importe quelle grande organisation a des directeurs financiers, des vérificateurs internes et des vérificateurs externes qui représentent les propriétaires, dans ce cas, le Parlement. Le Parlement demande à la vérificatrice générale, en leur nom, de vérifier les livres des divers ministères et de faire rapport. C'est le rôle du Parlement.

Le sous-ministre demande au directeur financier de mettre en place un bon système de contrôle pour gérer le ministère. Il demande au vérificateur en chef de s'assurer que le système de contrôle interne est bien conçu. Le sous-ministre peut se concentrer sur le fonctionnement du ministère. Comme dans n'importe quelle autre organisation, il peut demander à un vérificateur externe de vérifier ses livres et de faire rapport au Parlement. Je viens de décrire un modèle très simple.

M. Scott-Douglas : Je veux faire un commentaire sur deux points car je pense qu'ils sont très importants.

Votre premier point, en guise d'introduction, est que l'ajout d'un plus grand nombre de règles vous préoccupe. Ce même sentiment était très présent dans l'élaboration de ce programme et le ministre Alcock voulait absolument essayer de réduire et de simplifier le nombre de règles. On dépendrait beaucoup moins des règles et on dépendrait beaucoup plus des mises à jour, des renseignements opportuns et exhaustifs sur la gestion du rendement et la surveillance appropriée. Ce que vous avez dit est une préoccupation que partage le gouvernement.

Le deuxième point, c'est que vous avez identifié correctement la responsabilisation quotidienne que les ministres ont en ce qui concerne les questions de la gestion devant la Chambre et devant les comités parlementaires tels que le nôtre. Un certain nombre d'importantes mesures ont été prises pour renforcer l'assurance qu'ont les ministres lorsqu'ils se présentent devant leurs collègues. Quand ils rendent des comptes concernant leurs activités, les sous-ministres responsables de la gestion quotidienne des ministères fourniront régulièrement des renseignements. Ils recevront des renseignements dans leurs rapports de vérification interne, des rapports sur des plans et des parties, des rapports du rendement du ministère, l'évaluation du rendement du ministère par rapport au cadre de responsabilisation de gestion, et cetera. Ainsi les ministres auront plus d'assurances du bon fonctionnement de leurs ministères et de l'efficacité des systèmes de contrôle.

There will be a management agreement reached between the minister and his or her deputy minister on these matters. You will have many measures within this package that go right to the heart of some of your concerns.

Senator Ringuette: I have a complicated question so if you want to send us an answer in writing that would be fine. This question relates to your statement that says:

Once the policy is fully implemented, all audit committees will have a majority of members coming from outside the public service with the remainder coming from outside the department in question.

I would like to know about the cost and who will compose "outside the public service" and their relevance to the department. We are looking at many new costs for each department in order to make this happen.

Why have you chosen this model and not gone with the appropriate House of Commons' standing committees for each of those departments to participate in this audit performance?

Mr. St-Jean: The cost of maintaining competent audit committees throughout the Government of Canada has been estimated at about \$7 million a year. We expect to see audit committee members sit approximately 20 days a year with the chair of the audit committee possibly sitting up to 30 days a year. It will depend on the complexity and the size of the department.

In terms of the sourcing of those audit committee members, we will be looking at a combination of two profiles for those audit committees. One-half of the members will need to demonstrate a deep knowledge of the business of the department or the management process of the department. As an example, DND is one of the largest logistics organizations in Canada and therefore it would be worthwhile to get someone who has managed a large logistic organization, especially an international logistic organization. We must have some Canadians who would come and provide advice to the deputy minister about managing the risk of logistics. They would provide real value-added advice on the management of risk.

The other half of the members of the audit committees would be people trained in how to deal with external auditors, internal audits and CFOs. They must know to ask questions if they are not satisfied with the answers they are getting from internal auditors or are not satisfied with the audit program. They will exercise a challenging function. These people will have experience on audit committees of large organizations, not-for-profit organizations, public companies or other government departments. These people will ask the hard questions.

We did not look at the parliamentary committee model to play that role because we are looking at two different roles. One role was to provide a good, strong management of the government so they could present themselves in front of audit committees with a

Un accord de gestion sera conclu entre le ministre et son sous-ministre concernant ces questions. Beaucoup de mesures dans ce programme apaiseront certaines de vos préoccupations.

Le sénateur Ringuette : J'ai une question compliquée, donc si vous voulez nous envoyer une réponse par écrit, nous n'y voyons pas d'inconvénient. Cette question se rapporte à la déclaration que vous avez faite :

Par ailleurs, lorsque la politique sera entièrement appliquée, tous les comités de vérification seront composés en majorité de membres de l'extérieur de la fonction publique, les autres provenant de l'extérieur du ministre en question.

Je voudrais connaître le coût et savoir qui est qualifié de « membres de l'extérieur de la fonction publique » et leur pertinence envers le ministère. Pour cela, chaque ministère devra assumer beaucoup de nouveaux coûts.

Pourquoi avez-vous choisi ce modèle et n'avez-vous pas utilisé les comités permanents appropriés de la Chambre des communes pour chacun de ces ministères pour faire cette vérification?

M. St. Jean : Le coût de maintien de comités de vérification compétents au sein du gouvernement du Canada a été évalué à environ 7 millions de dollars par an. Nous prévoyons que les membres d'un comité de vérification siégeront environ 20 jours par an, le président du comité de vérification lui siègera environ 30 jours par an. Cela dépendra de la complexité et de la taille du ministère.

Pour recruter les membres des comités de vérification, nous nous fondons sur combinaison de deux profils. La moitié des membres devra avoir une bonne connaissance des activités du ministère ou du processus de gestion du ministère. Par exemple, MDN est l'une des plus grandes organisations logistiques au Canada et il serait donc important d'avoir quelqu'un ayant de l'expérience dans la gestion d'une grande organisation logistique, et particulièrement une organisation logistique internationale. Il doit y avoir des Canadiens qui pourraient venir conseiller le sous-ministre dans la gestion du risque en logistique. Ils fourniraient des conseils à valeur ajoutée réelle sur la gestion du risque.

L'autre moitié des membres des comités de vérification seront formés pour traiter avec les vérificateurs externes, les vérificateurs internes et les chefs des services financiers. Ils devront savoir poser des questions si les réponses des vérificateurs internes ou le programme de vérification ne les satisfont pas. Leurs fonctions seront riches de défis. Ces personnes auront une expérience des comités de vérification de grandes organisations, d'organisations à but non lucratif, d'entreprises publiques ou d'autres ministères. Ces personnes poseront des questions difficiles.

Nous n'avons pas cherché de modèle de comité parlementaire pour ce rôle étant donné que nous envisageons deux rôles différents. L'un visant une gestion forte et solide du gouvernement, ainsi ces personnes pourront se présenter devant

solid framework, good answers, and so on. It is then for the committees to play their role.

I was a bit concerned that there is a division of responsibility — and I am not a constitutional expert — but I was advised that they might try mixing legislative with the executive, which might confuse some of the lines. We chose audit committees made up of experts who know audits and financial management. They can come before committees with proper answers.

The Chairman: How many audit committees do you envisage for \$7 million?

Mr. St-Jean: There are 25 large departments with \$1 billion plus as their expenditure. About 15 to 20 departments and agencies are medium size. I would expect that all those organizations should have an audit committee. We would also have an audit committee for all the small departments and agencies that would be a bit larger. I expect there would be about 30 to 40 audit committees for the Government of Canada, with 125 to 140 outsiders that would be needed for audit committee members.

The Chairman: With regard to the 140 outsiders, what would you envisage paying them on an annual basis?

Mr. St-Jean: We might want to adopt the approach taken by Justice Department in paying outside lawyers or legal advisors. I think they have a rate of pay in the range of \$200-\$225 dollars per hour. This is nothing compared to what the private sector pays for audit committees of large organizations and we are not trying to compete with it. Financial exposure is not the same but the risk to reputation is probably as high, if not higher. We want to find a good balance to have the undivided attention of the members of the audit committees. An audit committee's business is serious. We are examining it on that basis, although we have not made a final decision.

Senator Murray: Mr. St-Jean, I would like you to recall some concerns that I raised a year or two ago, in particular, the reporting relationship of these departmental comptrollers. I believe that the committee took the position that departmental comptrollers should owe their loyalty to a higher power than the deputy minister. It was suggested that they report directly to you, the Comptroller General of Canada. We lost that argument and they report directly to the deputy minister with a kind of "dotted line" to you.

As you described the new model today, it recommends, advises, and supports reporting to the deputy ministers. There is little in it about your role. I would like you to say a word about your authority in terms of appointing departmental comptrollers and removing them, if necessary.

des comités de vérification en connaissant un cadre de travail solide, en donnant de bonnes réponses, etc. Il revient ensuite aux comités de jouer leurs rôles.

Le partage des responsabilités m'a un peu inquiété — je ne suis pas constitutionnaliste — mais j'ai appris qu'il se pourrait qu'ils essaient de mélanger les pouvoirs législatif et exécutif, cela pourrait créer de la confusion. Nous avons choisi des comités de vérification composés de spécialistes en vérification et en gestion financière pouvant répondre de manière appropriée aux comités.

Le président : Combien de comités de vérification prévoyez-vous pour 7 millions de dollars?

M. St-Jean : Vingt-cinq grands ministères disposent de 1 milliard de dollars et plus pour leurs dépenses. Environ 15 des 20 ministères et organismes sont de taille moyenne. J'estime que toutes ces organisations devraient avoir un comité de vérification. Il y aurait aussi un comité de vérification pour tous les petits ministères et organismes qui seraient un peu plus grand. Je prévois environ 30 à 40 comités de vérification pour le gouvernement du Canada, les comités de vérification devront recruter 125 à 140 personnes qui ne sont pas des fonctionnaires.

Le président : Ces 140 personnes, qui ne sont pas des fonctionnaires, auront-elles un salaire annuel?

M. St-Jean : Nous pourrions faire ce que fait le ministère de la Justice pour payer les avocats ou les conseillers juridiques externes. Je crois qu'ils sont payés de 200 à 225 \$ de l'heure. Ce n'est rien en comparaison à ce que le secteur privé paie pour des comités de vérification dans les grandes entreprises; nous ne voulons pas le suivre dans ce domaine. La divulgation financière n'est pas la même, mais le risque pour la réputation est probablement aussi élevé, sinon supérieur. Nous voulons trouver l'équilibre qui permettra d'avoir une attention soutenue de la part des membres des comités de vérification. Le travail d'un comité de vérification est une affaire sérieuse et c'est en se fondant sur ce concept que nous l'envisageons, bien que nous n'ayons pas pris de décision définitive.

Le sénateur Murray : Monsieur St-Jean, j'aimerais vous rappeler quelques préoccupations que j'ai partagées il y a un an ou deux et en particulier les rapports hiérarchiques de ces contrôleurs des ministères. Je crois que le comité est d'avis que les contrôleurs des ministères devraient relever de la compétence d'une instance supérieure à celle du sous-ministre. On a suggéré qu'ils vous, le contrôleur général du Canada, rendent directement compte. Cette suggestion a été déboutée et ils font rapport directement au sous-ministre et ont des relations en pointillé avec vous.

Le nouveau modèle que vous nous avez décrit aujourd'hui recommande, conseille et soutient la reddition des comptes au sous-ministre. Le modèle ne dit pas grand-chose sur votre rôle. J'aimerais que vous nous parliez un peu de votre autorité en au plan de la nomination des contrôleurs des ministères et de leur licenciement, si nécessaire.

We all laugh when Senator Stratton sits down at the piano to play the gun registry blues but he has a point. I ask myself whether it would have been possible to catch the problems surrounding the gun registry at an early stage if we had had this model in place. After reading this, I think yes and I think no. The problem was that the registry was put under the Department of Justice where they have little experience in running a large program of that kind. Not only did they not know how to run the program but also they did not know what they did not know. The minister of the day had been the prime mover of the program and he and the government had a great deal of political capital invested in it.

What would have been our first line of defence? Would it have been the departmental comptroller, recognizing that being human there is a tendency to close ranks in a department? Would it have been the audit committee, in terms of stopping this at an earlier stage before it became a truly horrendous problem?

Mr. St-Jean: There is no simple answer to this question because there is the role of the departmental comptrollers to consider. As you mentioned, with all due respect for colleagues in the Department of Justice, their experience in managing large programs was probably not optimum. In terms of the risk factor associated with the program, that is what I mean by the management framework. One of the risks is having competent people that are in the know because they have managed projects and have the scars to prove it. If there is a large risk, you want to have a mitigation strategy such that the CFO can call a time out and insist on rigorous and challenging discussions with the deputy minister on that large risk, which might be at an undue level. The audit committee would be informed and involved in this decision. You do not necessarily want to run to the Comptroller General for each issue; however, departmental comptrollers have a duty to consult with the Comptroller General. Then, it is up to the Comptroller General to pursue discussion with the clerk or the deputy clerk. The dotted line to the comptroller must be a solid line so that when major issues arise the Comptroller General is able to exercise his or her responsibility to ensure that the proper control framework is put in place.

The other aspect is better disclosure in the estimates in respect of the use of funds. Currently, we see more details in DPRs and RPPs that should alert the committee to some of those issues sooner.

Senator Murray: The Senate committee was on it at a relatively early stage. Treasury Board officials gave us their information and the committee moved on. However, it continued to worsen, and no one in government seemed to have a handle on it.

Mr. St-Jean: The proposed model will help such situations to surface sooner, although not in all cases perhaps because no system can do that. The duty to consult and the duty to report for the audit committee should bode well for a quicker, more visible exposure of such issues.

Senator Murray: It was not a question of impropriety.

Nous avons tous ri lorsque le sénateur Stratton s'est assis au piano pour jouer le blues du registre des armes à feu, mais il a raison. Je me demande s'il aurait été possible d'étouffer les problèmes liés au registre des armes à feu au tout début si nous avions eu ce modèle déjà en place. Après avoir lu cela, mon sentiment est partagé. Le problème, c'est que le registre des armes à feu a été confié au ministère de la Justice qui a très peu d'expérience dans la gestion d'un programme aussi grand. Non seulement ils n'ont pas su gérer le programme, mais ils n'avaient aucune idée de ce qu'ils ignoraient. Le ministre avait été l'élément moteur du programme et, avec le gouvernement, s'était beaucoup investi politiquement.

Qu'aurait été notre première ligne de défense? Le contrôleur? Étant donné qu'il est humain, il aurait tendance à se solidariser avec ceux du ministère. Le comité de vérification? Pour y mettre fin au début avant que ça ne devienne un problème gravissime?

M. St-Jean : Il n'y pas de réponse simple à cette question car il faut tenir compte du rôle des contrôleurs des ministères. Comme vous l'avez mentionné, avec tout le respect que je leur dois, l'expérience de mes collègues du ministre de la Justice, dans la gestion de grands programmes n'était probablement pas très grande. En termes de facteur de risques du programme, c'est ce que je veux dire par cadre de gestion. L'un des risques, c'est d'avoir des personnes compétentes qui sont au fait parce qu'elles ont géré des projets et peuvent le prouver. Si le risque est grand, il faut une stratégie de réduction des risques permettant aux chefs des services financiers de mettre le programme en veilleuse et de demander la tenue de discussions stimulantes de réflexion avec le sous-ministre sur ce grand risque, qui pourrait être excessif. Le comité de vérification serait tenu au courant de cette décision et y participera. Il n'est pas nécessaire de consulter le contrôleur général pour chaque question; cependant, les contrôleurs des ministères doivent de consulter le contrôleur général. Ensuite, c'est au contrôleur général de décider de poursuivre la discussion avec le greffier ou le greffier adjoint. Les relations en pointillé avec le contrôleur doivent être « en continu » afin qu'en cas de problèmes majeurs, il puisse assumer sa responsabilité visant à assurer la mise en œuvre d'un système de contrôle approprié.

Une meilleure divulgation des dépenses constitue un autre aspect. À l'heure actuelle, nous constatons qu'il y a un plus grand nombre de détails dans les RMR et les RPP qui devraient porter plus vite certaines de ces questions à l'attention du comité.

Le sénateur Murray : Le comité sénatorial s'en occupait au tout début du processus. Les fonctionnaires du Conseil du Trésor nous ont communiqué leurs renseignements et le comité a commencé ses travaux. Toutefois, la situation a continué à s'empirer et personne au gouvernement ne semblait pouvoir la contrôler.

M. St-Jean : Le modèle proposé accélérera l'apparition de telles situations, même si ce ne sera pas dans tous les cas, peut-être parce qu'aucun système n'est en mesure de la faire. Le devoir de consultation et celui de présenter un rapport pour le comité de vérification favoriseraient une divulgation plus rapide et plus visible de tels problèmes.

Le sénateur Murray : Il ne s'agissait pas d'irrégularité.

Mr. St-Jean: No, it was a matter of the undue risk. It was not that people were not trying to do their best but whether they had the proper infrastructure to manage the program.

Senator Murray: Several times today Mr. St-Jean, you and your colleagues have insisted that the government is not piling new rules upon new rules but, rather, streamlining the rules. It is not clear to me whether the government is trying to anticipate Justice Gomery or get ahead of him.

What did you think of Harry Swain's speech last week?

Mr. St-Jean: I would simply allow the gentleman his opinion. I truly believe in strong governance. I have been in this job for about 18 months and I have seen many transactions sent to Treasury Board for decisions, some for small amounts and others for billions of dollars. At times, it is difficult to know whether TBS is managing the programs or the department is managing its programs.

Senator Murray: Sometimes the arguments are over the small amounts.

Mr. St-Jean: Currently, the 754 transfer payment programs have to be reviewed under the existing rules by the Office of the Comptroller General of Canada. I find it difficult to envision adding value in the review of each of those programs. That would be better done by departmental officials, who know the business and are empowered to challenge it. Rather than run to Treasury Board to have all transfer payment programs reviewed and approved, the précis prepared, and the analyses done in both languages, perhaps it would be better to have it done in the home department.

We are looking at pushing back the management of programs to the respective departments to determine where there is strong self-governance. Audit committees will look at the overall managing framework of the department and, if there are problems, will expect those people to speak up and advise their deputy ministers to do the right thing.

The objective is to push the management back into the departments and make them manage their departments and keep the strategic transactions at the centre. We know who is responsible for what jobs and this measure takes the enormous procedural machinery out of the department.

I have been trying to understand all the financial management policies of the Government of Canada for the last year and a half. It is pretty tough.

The Chairman: That is the point that Senator Murray is making. They are adding to it.

M. St-Jean : Non, c'était une question de risque injustifié. On ne dit pas que les gens n'essayaient pas de faire de leur mieux, mais on se demande s'ils avaient l'infrastructure appropriée la gestion du programme.

Le sénateur Murray : Plusieurs fois aujourd'hui, M. St-Jean, vous et vos collègues avez insisté sur le fait que le gouvernement n'est pas en train d'ajouter de nouvelles règles à de nouvelles règles, mais qu'il les simplifie. Je ne sais pas trop si le gouvernement essaie de prévenir ce que va faire le juge Gomery ou s'il essaie de le devancer.

Que pensez-vous du discours que Harry Swain a fait la semaine dernière?

M. St-Jean : Je pense que ce monsieur a le droit à ses opinions. Je crois fermement à une gouvernance forte. J'occupe ce poste depuis environ 18 mois et j'ai vu beaucoup de transactions envoyées au Conseil du Trésor pour que des décisions soient rendues, certaines pour des petites sommes, d'autres pour des milliards de dollars. Parfois, il est difficile de savoir si c'est le SCT qui gère les programmes ou si c'est le ministère qui gère ses programmes.

Le sénateur Murray : Quelque fois, les différends portent sur de petites sommes.

M. St-Jean : À l'heure actuelle, les 754 programmes de paiements de transfert doivent être examinés conformément aux règles en vigueur du Bureau du Contrôleur général du Canada. J'ai du mal à croire que cela améliorera l'examen de chacun de ces programmes. Les fonctionnaires du ministère, qui sont compétents et qui ont le pouvoir de remise en question, seraient mieux placés pour faire cela. Au lieu de courir au Conseil du Trésor pour que tous les programmes de transfert de paiement soient examinés et approuvés, pour préparer le précis et faire les analyses dans les deux langues, il serait peut-être préférable de le faire dans le ministère concerné.

Nous envisageons de charger les ministères respectifs de la gestion des programmes pour déterminer où il y a une forte autorégulation. Les comités de vérification examineront le cadre de gestion global du ministère et, en cas de problème, s'attendent que ces personnes en parlent et recommandent des solutions à leurs sous-ministres.

L'objectif est de rendre aux ministères la responsabilité de la gestion de leur ministère en s'intéressant principalement aux transactions stratégiques. Nous savons quelles sont les responsabilités de chacun et cette mesure libère le ministère de l'énorme fardeau administratif.

J'ai essayé de comprendre toutes les politiques de gestion financière du gouvernement du Canada de ces derniers 18 mois. C'est très difficile.

Le président : C'est ce que disait le sénateur Murray. Ils en rajoutent.

Mr. St-Jean: No. We are bringing the review of the policy suite down to five policies. The financial management policies will be found in five or six pages that deputy ministers will be able to read and understand easily. The DM will not have to read volumes of directives and guidelines, some that date back 10, 20 or 30 years.

Having said that, we have to put things into perspective. The public sector has also expanded the number of rules and guidelines. The private sector has been going through the same exercise. Sarbanes-Oxley has put an enormous burden on the private sector. We do not intend to go anywhere near the Sarbanes-Oxley type of reporting. That would cost the Government of Canada \$100 million or \$200 million if we were to put that type of regime in place. I do not think that Canadians would find value in that type of exercise; what they want is good governance — good, strong challenges within departments and good reporting relationships so that when there is a problem, it surfaces. We do not want a lot of rules and regulations.

Senator Murray: I hope the Gomery commission will focus on restoring parliamentary control of the public purse rather than suggesting or recommending volumes of new rules and procedures.

Mr. St-Jean: I am with you, senator.

Senator Murray: Mr. Justice Gomery has a number of advisers that we know and hold in high esteem. However, they are all on the record on these issues and they have been out around the country schmoozing with like-minded people. I think we know what to expect.

Senator Segal: We will see how that word is translated in the blues.

The Chairman: Those are interesting comments by Senator Murray. I hope they will be taken into account.

Senator Mitchell: Like most of the members of the committee and probably most observers of this process, I share the concern about paralysis of the public service. It seems we focus almost entirely on what is going wrong. It is not just the politicians who wear that; I am sure public servants feel that as well. It is not a very inspirational process for them. Second, my experience in business and elsewhere is that you cannot manage something that you cannot measure. Third, we are probably all aware of the power of business plans.

Is there something akin to business plans in the process of developing budgets and the like, which would be very clear in outlining the objectives for a department? Objectives are extremely important in focusing peoples' energies and effectiveness.

Is there a mechanism for identifying benchmarks? It is easy for a business to measure success — you either make money or you do not. It is less easy to do that in government, as we are all aware.

M. St-Jean : Non. L'examen de l'ensemble des politiques ne portera que sur cinq politiques. Les politiques de gestion financière couvriront cinq ou six pages que les sous-ministres pourront lire et comprendre facilement. Les sous-ministres n'auront pas à lire quantité de directives et de lignes directrices dont certaines remontent à 10, 20 ou 30 ans.

Cela dit, nous devons placer les choses dans leur contexte. Le secteur public a aussi augmenté le nombre de règles et de lignes directrices. Le secteur privé a fait de même. Sarbanes-Oxley a imposé un énorme fardeau au secteur privé. Nous n'avons pas l'intention d'avoir des rapports ressemblant de près ou de loin à ceux de Sarbanes-Oxley. La mise en œuvre d'un tel régime coûterait 100 ou 200 millions de dollars au gouvernement du Canada. Je ne pense pas que les Canadiens en tireraient profit, ce qu'ils veulent, c'est une bonne gouvernance — de bons défis au sein des ministères et de bons rapports hiérarchiques afin que lorsqu'il y a un problème, il apparaisse. Nous ne voulons pas beaucoup de règles et de règlements.

Le sénateur Murray : J'espère que la Commission Gomery misera sur le rétablissement du contrôle du Parlement sur les fonds publics au lieu de suggérer ou de recommander des masses de nouvelles règles et procédures.

M. St-Jean : Je partage votre avis, monsieur le sénateur.

Le sénateur Murray : Le juge Gomery a un certain nombre de conseillers que nous connaissons et pour lesquels nous avons la plus grande estime. Cependant, nous savons ce qu'ils pensent tous de ces questions et ils ont parcouru le pays pour rencontrer ceux qui partagent leur point de vues. Je crois que nous savons ce à quoi nous attendre.

Le sénateur Segal : Nous verrons comment ce mot sera traduit dans les blues.

Le président : Le sénateur Murray a fait d'intéressantes observations. J'espère qu'on en tiendra compte.

Le sénateur Mitchell : Comme la plupart des membres du comité et probablement la plupart des observateurs de ce processus, je m'inquiète aussi de la paralysie de la fonction publique. Il semble que nous nous intéressons qu'à ce qui est négatif. Je ne pense pas que ce soit seulement les politiciens qui ressentent cela, je suis sûr que le sentiment est le même chez les fonctionnaires. Ce n'est pas un processus qu'ils trouvent très motivant. Deuxièmement, mon expérience dans les affaires et ailleurs m'a appris qu'on ne peut pas gérer quelque chose si on ne peut la mesurer. Troisièmement, nous sommes probablement tous conscients de l'importance des plans d'affaires.

Dans le processus d'établissement des budgets et du reste, y a-t-il quelque chose d'analogue aux plans d'affaires et qui définirait clairement les objectifs d'un ministère? Les objectifs sont très importants pour canaliser les énergies et l'efficacité des gens?

Y a-t-il un mécanisme d'identification des points de référence? Il est facile pour une entreprise de mesurer la réussite — soit elle est rentable soit elle ne l'est pas. Il est moins facile de faire cela au gouvernement, nous le savons tous.

This may be a bad example, but let us say the health department establishes benchmarks with respect to waiting lists. Those become measurements for that department. At the end of each year, we see how that is progressing.

A properly structured business plan process harnesses the energy, resources and strengths of the people in a big organization. It gives a way of focusing people and inspiring them to achieve something big and important. When you measure it, it simply enhances that process.

I see business plans as a very positive process. I would meet Senator Segal's concern with doing something apprehensively, or before the fact. I am sure he is apprehensive about most of what the government does. Could you comment on that?

Mr. St-Jean: In your first comments, you are talking about the difficulty that the paralysis causes. There is no doubt that we have to deal with this issue. I have raised it with the newcomers to the civil service and also with students. We have to make the government an attractive employer. If we keep putting such burdens on our civil servants that they cannot act and are all tied up, this is not a productive environment for new people to join.

We are competing for talent and if we are not attractive, people will go elsewhere and everyone will suffer. We have to find a way to attract talented people. I had that discussion again last week with the newcomers that are taking the CMA/CIPFA program for financial management in the public sector. We imported this program from the United Kingdom and we are tailoring it to Canadian needs.

I agree with you that the business of public service is extremely difficult to measure. In the private sector, we have more immediate measurements such as profit, market shares or the position of the brands. There are some pretty objective measures that people recognize, which make it clearer in terms of whether or not you succeed. In the public sector, we have to define "good."

The government, over the last few years, has introduced the Report on Plans and Priorities. It is not a perfect document by any stretch of the imagination, but it is not bad; it is moving in the right direction. I would like to make the RPPs a bit more like the measure, discussion and analysis — the MDA — where we have full disclosure and analysis to see the business of the department, the programs and how to measure the output and the outcomes. Outcome is always difficult to measure, but maybe we can have surrogates of the outcome, which will be the outputs, and we can measure it year by year to see if we are making progress.

When we are talking about the challenge role of the chief financial officers and the measurement strategy, it is not enough to have a good measurement framework around those programs. You must have a good measurement strategy. I do not care what "good" is, that is for the policy people; but define what "good" is for me so that I can measure our progress. We will be pushing to have more discipline in the RPPs. We will also have more

Ceci est peut-être un mauvais exemple, mais supposons que le ministère de la Santé établit des points de référence pour les listes d'attente. Les listes serviront de mesure pour le ministère. À la fin de chaque année, nous pourrions voir si des progrès ont été faits.

Un processus de plan d'affaires bien structuré mobilise l'énergie, les ressources et les points forts du personnel d'une grande organisation. Il permet de canaliser les efforts des gens et les encourager à réaliser quelque chose de grand et d'important. En le mesurant, il améliore tout simplement ce processus.

J'estime que les plans d'affaires sont un processus très positif. Je partage la préoccupation du sénateur Segal concernant le fait de faire quelque chose avec appréhension, ou avant le fait. Je suis sûr qu'il s'inquiète de presque tout ce que fait le gouvernement. Qu'en pensez-vous?

M. St-Jean : Vous avez d'abord parlé de la difficulté causée par la paralysie. Il ne fait aucun doute que nous devons régler cette question. Je l'ai soulevée avec les nouveaux employés de la fonction publique et aussi avec des étudiants. Nous devons œuvrer pour que le gouvernement devienne un employeur plus attirant. Si nous continuons à imposer de tels fardeaux à nos fonctionnaires qu'ils ne peuvent pas agir, ce n'est pas un environnement productif qui attirera de nouveaux employés.

Les employeurs s'arrachent les travailleurs compétents et si nous ne sommes pas un employeur attirant, les gens iront travailler ailleurs et tout le monde perdra. Nous devons trouver un moyen d'attirer des gens talentueux. J'ai eu à nouveau cette discussion la semaine dernière avec de nouveaux employés qui suivent le programme de CMA/CIPFA sur la gestion financière dans le secteur public. Nous avons importé ce programme du Royaume-Uni et nous l'adaptions aux besoins du Canada.

Comme vous, je trouve qu'il est extrêmement difficile de mesurer les activités de la fonction publique. Dans le secteur privé, il y a des mesures plus immédiates telle que la rentabilité, les parts du marché ou la place des marques. Ce sont des mesures très objectives que les gens comprennent et qui permettent de déterminer facilement si l'entreprise est rentable ou non. Dans le secteur public, nous devons définir le terme « bon ».

Ces dernières années, le gouvernement a présenté le Rapport sur les plans et les priorités. Le document est loin d'être parfait, mais il n'est pas mauvais, il est dans la bonne voie. Je souhaiterais que le RPP devienne un peu plus comme la mesure, la discussion et l'analyse — la MDA — ou l'analyse et la divulgation seraient totales afin de connaître les activités du ministère, les programmes et la façon de mesurer les extrants et les résultats. Il est toujours difficile de mesurer les résultats, nous pourrions peut-être substituer les résultats par des extrants pouvant être mesurés chaque année pour voir si nous faisons des progrès.

Quand nous parlons de la fonction de remise en question des chefs des services financiers et de la stratégie de mesures, un bon système de mesure pour ces programmes ne suffit pas. Il faut avoir une bonne stratégie de mesures. La définition du terme « bon » m'importe peu, c'est aux responsables des politiques d'en décider; mais définissez ce qui est « bon » pour moi afin que je puisse mesurer nos progrès. Nous demanderons qu'il y ait une

discipline in the sign-off to ensure that we can measure the "good." That is a culture that I would like to push forward in the system.

Senator Mitchell: I encourage you to do so.

Senator Cowan: My question deals with the recruitment of external members of the audit committee. It seems to me that there would be a pretty small pool of people who would have the deep knowledge of a department that you describe who would not quickly run afoul of conflict of interest guidelines. On paper this makes a lot of sense.

You used the Department of Defence as an example, so I am trying to think of people who would be familiar with defence procurement, who would not have some dealings with or be part of firms or organizations which have dealings with, if not that department, other departments that would quickly make them run afoul of the conflict of interest guidelines.

I am not arguing against this, but I would like to hear your views on how available these qualified, independent outside experts would be and how available they would be to take on the job that you describe and give it the kind of emphasis required to do the job effectively.

Mr. St-Jean: Independence is absolutely crucial. In no way, shape or form can the audit committee have any other dealings with the department. They cannot compromise their independence.

With regard to knowledge of the business of the department, for DND I was thinking of logistics. Companies such as Purolator and FedEx are pretty large organizations. We have large manufacturing companies that know about logistics although they are not defence companies per se. Procurement is a large part of it.

Senator Cowan: I would think that those organizations have dealings with the Government of Canada in some other way would prevent them from acting in this capacity. I agree with you that they would have the necessary talents, experience and expertise.

Mr. St-Jean: We would be looking at people who were previously but are no longer associated with those organizations, such as retirees and former members of boards of directors. Some of these people are in academia, some are professional board members and some are in not-for-profit organizations. We have to be careful about independence.

We have had a number of discussions with eminent Canadians on this subject. Some would be stepping down from boards to have the opportunity of being of service to Canada. It will not be easy to find them, but I will be asking the deputy ministers to help us find the very best Canadians to provide us with good management advice. There must be good chemistry between the deputy minister and the audit committee members so that they

plus grande discipline dans les RPP. Nous voulons aussi une plus grande discipline au niveau de l'approbation pour assurer que nous pouvons mesurer ce qui est « bon ». C'est une culture que je souhaiterais voir implanter dans le système.

Le sénateur Mitchell : Je vous encourage à le faire.

Le sénateur Cowan : Ma question porte sur le recrutement de membres, qui ne sont pas fonctionnaires, pour le comité de vérification. Il me semble que le nombre de personnes qui connaîtraient bien les activités du ministère que vous décrivez et qui n'iraient pas rapidement à l'encontre des lignes directrices sur les conflits d'intérêts serait très réduit. Cela paraît très raisonnable sur le papier.

Vous avez pris l'exemple du ministère de la Défense, j'essaie donc de penser à des personnes qui connaîtraient le domaine de l'acquisition de matériel de défense, qui n'auraient pas de lien avec des entreprises ou des organisations faisant affaire, si non avec ce ministère, avec d'autres ministères et qui iraient rapidement à l'encontre des lignes directrices relatives aux conflits d'intérêts.

Je ne m'élève pas contre cela, et j'aimerais que vous me disiez dans quelle mesure ces spécialistes externes qualifiés et indépendants seraient disponibles et dans quelle mesure seraient-ils enclins à accepter le travail que vous avez décrit et à y mettre la volonté requise pour bien le faire.

M. St-Jean : L'indépendance est absolument essentielle. Le comité de vérification ne peut en aucune manière avoir d'autres opérations avec le ministère. Ils ne peuvent compromettre leur indépendance.

En ce qui a trait à la connaissance des activités du ministère, je pensais à la logistique pour le MDN. Les entreprises comme Purolator et FedEx sont de très grandes organisations. De grandes entreprises manufacturières connaissent la logistique, même s'il ne s'agit pas d'entreprises liées à la défense. L'approvisionnement compte dans une large mesure.

Le sénateur Cowan : J'aurais pensé que ces organisations traitent avec le gouvernement du Canada d'une manière qui les empêche d'agir à ce titre. Je suis d'accord avec vous, elles auraient les talents, l'expérience et l'expertise nécessaires.

M. St-Jean : Nous recherchons des personnes qui ont déjà été associées avec ces organisations mais qui ne le sont plus, comme les retraités et les anciens membres des conseils de direction. Certaines de ces personnes sont des professeurs, des membres de conseils professionnels et des organisations à but non lucratif. Il faut faire attention avec l'indépendance.

Nous avons eu un certain nombre de discussions avec des Canadiens de renom à ce sujet. Certains seraient prêts à se retirer d'un conseil pour servir le Canada. Ce ne sera pas facile pour ces personnes, mais je vais demander au sous-ministre de nous aider à trouver la meilleure solution pour que les meilleurs Canadiens nous fournissent des conseils en matière de bonne gestion. Il faut une bonne chimie entre le sous-ministre et les membres du comité

can provide good advice. We will work together to find the best Canadians for the job. We are not talking about thousands of people; we are talking about 100-150 people. It will not be easy but we should be able to find them.

Senator Day: Mr. St-Jean, I was interested in your comment that you have imported from the U.K. a financial program for the public sector and that you have made certain modifications to it to fit the Canadian situation. I am particularly interested in the issue of responsibility of deputy ministers. You said that to reinforce management responsibilities of deputy ministers the Financial Administration Act will be amended to give more explicit statutory authority for day-to-day management. I am sure you will ask Parliament to amend the act.

This committee handled the public service reorganization bill and we heard extensive testimony on why it was important to allow public servants and, in particular, deputy ministers, to manage. I think you used the term "let the managers manage." We accepted that approach with respect to the fundamental change in public sector reorganization. We know that there are a number of different provisions for delegation of authority to deputy ministers and now we are talking about amending the Financial Administration Act to give explicit statutory authority to deputy ministers.

My question is with respect not to the authority but the responsibility and the accountability. Parliament is giving them direct statutory authority. They also have delegated authority. Surely, then, they have a responsibility to account to Parliament for that authority; otherwise, we are giving them all kinds of powers but they are not accountable to Parliament. I would like you to comment on that.

Mr. St-Jean: I will speak to the point on importing U.K. training, and then I will ask my colleague to comment more specifically on the last part of the question.

The U.K. training is for certified financial officers in the public sector. It is a pretty good program. My colleagues in the U.K. treasury department are very happy with the support of that organization which trains the public sector. We started this only 10 months ago. We have a pilot program with 25 students. We will be refining it and by September we hope to be able to offer this program more widely so that our financial officers are better trained, both those from the outside and those inside, to know better how to manage in the public sector environment. We will be doing that in the near future.

de vérification afin que ce dernier fournisse de bons conseils. Nous travaillerons ensemble pour trouver les meilleurs Canadiens qui pourront effectuer ce travail. Nous ne parlons pas question de milliers de personnes; nous parlons d'environ 100 à 150 personnes. Ce ne sera pas une tâche facile, mais nous devrions être en mesure de les dénicher.

Le sénateur Day : Monsieur St-Jean, je m'intéresse au programme financier que vous avez importé du Royaume-Uni, pour le secteur public, et que vous avez modifié l'adapter au contexte canadien. Je m'intéresse particulièrement à la question de la responsabilité des sous-ministres. Vous avez dit que pour renforcer les responsabilités de gestion des sous-ministres, il faut modifier la Loi sur la gestion des finances publiques afin de donner des pouvoirs légaux plus explicites pour la gestion courante. Je suis certain que vous demanderez au Parlement de modifier la loi.

Le comité a travaillé au projet de loi sur la réorganisation de la fonction publique et nous avons entendu beaucoup de témoins qui ont dit qu'il était important de permettre aux fonctionnaires et en particulier au sous-ministre de faire de la gestion. Je crois que vous avez dit quelque chose comme « laissez les gestionnaires s'occuper de la gestion ». Nous avons accepté cette approche en ce qui a trait aux changements fondamentaux apportés dans le cadre de la réorganisation de la fonction publique. Nous savons qu'il y a un certain nombre de dispositions pour déléguer les pouvoirs aux sous-ministres et nous parlons maintenant de la modification de la Loi sur la gestion des finances publiques pour donner des pouvoirs légaux explicites aux sous-ministres.

Ma question porte non pas sur l'autorité, mais sur les responsabilités et la responsabilisation. Le Parlement leur donne des pouvoirs légaux directs. Ils ont aussi des pouvoirs délégués. Ils ont donc assurément la responsabilité de faire rapport au Parlement dans l'exercice de ces pouvoirs; autrement, nous leur donnons toute sorte de pouvoirs, mais ils ne sont pas responsables devant le Parlement. J'aimerais que vous nous disiez ce que vous en pensez.

M. St-Jean : Je vais parler de l'importation du programme de formation du Royaume-Uni puis je vais demander à mon collègue de répondre à la dernière partie de la question.

La formation du Royaume-Uni est destinée aux agents financiers de la fonction publique. C'est un très bon programme. Mes collègues du ministère des Finances du Royaume-Uni sont très satisfaits du soutien de cette organisation qui effectue la formation à la fonction publique. Nous avons commencé à utiliser ce programme il y a deux mois seulement. Nous avons mis en place un programme pilote avec 25 étudiants. Nous y apporterons des modifications et d'ici septembre, nous espérons être en mesure d'offrir ce programme sur une plus grande échelle à nos agents financiers afin qu'ils soient mieux formés, ceux qui viennent de l'intérieur et ceux qui viennent de l'extérieur, et afin qu'ils sachent mieux comment gérer à la fonction publique.

Senator Day: We play around with the words "responsibility" and "accountability." I do not mean anything sinister by the word "accountability." I just mean responsibility and reporting. Tell us what is going on and accept the consequences if you have not done what you said you were going to do.

Mr. Scott-Douglas: Senator Day, Parliament will be asked to amend the Financial Administration Act to make more explicit their management responsibilities "under the minister," and that is a very important phrase in this context. It recognizes that departmental legislation provides ministers with the authority for the management and general direction of their portfolios and that under that you will see deputy ministers executing their authority. It is under the minister. It reinforces and maintains that important relationship that ministers have to the management responsibilities of the department.

Second, in those cases the deputy minister will be accountable to the minister for how he or she executes those authorities that are made clear in the Financial Administration Act. That will be an accountability issue. The minister, in turn, will be accountable to the Prime Minister and to Parliament for how that authority is used. They will, at the same time, be accountable to their colleagues on the Treasury Board who have the management responsibility internal to government, mirroring the responsibility of Parliament but within government. That is how that will play itself out in terms of accountability.

Mr. Morgan: In terms of powers vested with deputy heads or ministers within legislation, in Financial Administration Act or other acts, sometimes these are further constrained with reference to policies or directives of the Treasury Board. The Treasury Board powers in issuing policies then constrain deputy heads in terms of managing their affairs with due regard for legislation but also Treasury Board policies, so that complicates it in terms of that overall relationship. It is not complete authority to do what they want within the statute; it is also constrained by Treasury Board policies.

Senator Day: You recall when we had the public service reorganization bill a few years ago that there was direct delegation of responsibility to deputy ministers, not to the minister and then down to the deputy, but either from Treasury Board or Public Service Commission directly to the deputy minister. "Deputy Head" was the term used.

We have had witnesses, and Mr. Franks was one of them, that said that since they have been given either statutory or delegated authority directly, then they should be responsible in their own right and therefore accountable in their own right to Parliament.

This is one of the committees of Parliament, so we should be able to bring the deputy minister here and expect the deputy minister to be accountable directly and not, as so often happen,

Le sénateur Day : Nous jouons sur la définition des mots « responsabilité » et « responsabilisation ». Je ne veux rien dire de mal en utilisant le mot « responsabilisation ». Je voulais simplement parler de responsabilité et de l'obligation de faire rapport. Dites-nous ce qui se passe et acceptez les conséquences si vous n'avez pas fait ce que vous deviez faire.

M. Scott-Douglas : Sénateur Day, on demandera au Parlement de modifier la Loi sur la gestion des finances publiques pour éclaircir les responsabilités des gestions « sous la direction du ministre », et c'est une phase très importante dans ce contexte. On reconnaît que les lois gouvernant les ministères donnent aux ministres l'autorité de la gestion et de la direction générale de leur portefeuille et que les sous-ministres exercent leurs pouvoirs sous la direction du ministre. Cela renforce et maintient cette relation importante que les ministres ont en matière de responsabilité de gestion à l'échelle du ministère.

Deuxièmement, dans ces cas, le sous-ministre sera responsable devant le ministre de la manière dont il exécute ces pouvoirs qui sont établis clairement dans la Loi sur la gestion des finances publiques. Il s'agira d'une question de responsabilité. Le ministre, à son tour, sera responsable devant le premier ministre et le Parlement dans l'exercice de ses pouvoirs. Du même coup, ils seront responsables devant leurs collègues du Conseil du Trésor qui ont la responsabilité de la gestion interne du gouvernement, ce qui reflète la responsabilité du Parlement, mais au sein du gouvernement. C'est ainsi que les choses fonctionneront en matière de responsabilisation.

M. Morgan : En ce qui a trait aux pouvoirs conférés aux sous-ministres ou aux ministres dans le cadre de la loi, la Loi sur la gestion des finances publiques ou d'autres lois, ces pouvoirs doivent quelquefois respecter des politiques ou des directives du Conseil du Trésor. Les pouvoirs du Conseil du Trésor, sous la forme de politiques, s'appliquent aux sous-ministres dans la gestion de leurs affaires, lesquels doivent respecter la loi, mais aussi les politiques du Conseil du Trésor, ce qui complique les choses en ce qui a trait à l'ensemble des relations. Ils n'ont pas l'autorité de faire ce qu'ils veulent dans le cadre de la loi; et ils doivent aussi respecter les politiques du Conseil du Trésor.

Le sénateur Day : Vous vous souviendrez que lorsque nous avons eu le projet de loi sur la réorganisation de la fonction publique il y a quelques années, il y avait une délégation directe de responsabilités aux sous-ministres, et non des ministres aux sous-ministres, et ces responsabilités émanaient du Conseil du Trésor ou de la Commission de la fonction publique et étaient conférées directement aux sous-ministres. Le terme utilisé était « sous-ministre ».

Nous avons entendu des témoins, et M. Franks était parmi ces témoins, et il a dit que puisqu'ils ont eu l'autorité légale ou les pouvoirs délégués directement, ils doivent être responsables devant le Parlement.

À titre de comité du Parlement, nous devrions être en mesure de convoquer le sous-ministre et de s'attendre à ce qu'il soit directement responsable, et non, comme cela se produit souvent,

have them come and be very concerned about saying anything that might in any way step on the toes of their minister. We want direct information and direct thought.

Mr. Scott-Douglas: The deputy minister has at least two sources of authority. One, as you say, is delegated, so the authority is in the first instance assigned to or vested in the minister, and that minister in turn delegates it to the deputy minister. In that case, the deputy minister is accountable to the minister for that authority that has come from the minister.

In other cases, you are right that there are certain acts, and they tend to be quite narrow in scope and deal with specific issues, that do assign authority directly to deputy ministers. In those cases, the minister remains accountable to Parliament overall for all the actions within the department. There is an accountability relationship that continues to exist. The deputy minister is answerable to Parliament, comes before committee such as this, and provides explanations and information about what was done. The deputy minister for those responsibilities is accountable, for instance, to Treasury Board for the use of authorities that are assigned directly to the minister under the Financial Administration Act or, for instance, to the Public Service Commission for certain authorities assigned to the deputy minister in the area of staffing. There is an accountability relationship that continues to exist, but it is within government in those specific instances. The minister remains accountable to Parliament for the overall management direction of the department. Parliament goes to the minister for that accountability relationship.

Senator Day: That is helpful. I will wait to see what you will ask us to consider with respect to amendments to the Financial Administration Act. However, as I understand your point now, you are saying this statutory authority that will be going to the deputy minister will be really just a comment that the minister may delegate to the deputy minister. You are saying it is under the minister, and therefore the line is still minister to deputy minister.

Mr. Scott-Douglas: Correct. It will reinforce the minister's responsibility for his or her department and will make clear that the deputy minister, under the minister, has responsibility for the day-to-day management of the department and for the signing of the accounts of the organization.

Senator Day: So what is new?

Mr. Scott-Douglas: That does not exist currently in legislation.

Senator Day: Why do we need legislation to say that the deputy minister works for the minister?

Mr. Scott-Douglas: It will make it explicit. As Mr. Morgan made clear, it will also ensure that the Treasury Board has the required authorities to provide direction to deputy ministers on how they can use the authority vested in them and will put constraints where necessary to ensure that the sound principles of management are adhered to in the use of that authority.

qu'il vienne et fasse attention de ne pas dire des choses qui pourraient embarrasser son ministre. Nous voulons de l'information directe et nous voulons savoir ce qu'il pense.

M. Scott-Douglas : Le sous-ministre a au moins deux sources d'autorité. La première, comme vous l'avez dit, c'est l'autorité qui est conférée au ministre, et que le ministre délègue au sous-ministre. Dans ce cas, le sous-ministre est responsable devant le ministre pour les pouvoirs qui émanent du ministre.

Dans les autres cas, il est vrai qu'il y a certaines lois, et elles ont tendance à avoir une portée assez étroite et à traiter de questions spécifiques, qui confèrent directement des pouvoirs aux sous-ministres. Dans ces cas, le ministre demeure responsable devant le Parlement pour toutes les activités du ministère. Il y a une responsabilisation qui continue à exister. Le sous-ministre responsable devant le Parlement est tenu de se présenter devant les comités comme celui-ci et de fournir des explications et de l'information sur ce qui a été fait. Le sous-ministre est responsable de cela, par exemple, il est responsable devant le Conseil du Trésor dans l'exercice des pouvoirs qui sont conférés directement au ministre dans le cadre de la Loi sur la gestion des finances publiques ou, par exemple, devant la Commission de la fonction publique pour certains pouvoirs qui sont délégués au sous-ministre dans le domaine de la dotation. Il y a une relation de responsabilisation qui continue à exister, mais au sein du gouvernement dans ce cas particulier. Le ministre demeure responsable devant le Parlement pour la gestion de l'ensemble du ministère. Le Parlement demande des comptes au ministre pour cette relation de responsabilisation.

Le sénateur Day : C'est bon. Je vais attendre de voir ce vous allez nous demander en ce qui a trait aux modifications à la Loi sur la gestion des finances publiques. Cependant, d'après ce que je comprends, vous dites que ces pouvoirs légaux qui seront conférés aux sous-ministres seront tout simplement un commentaire disant que le ministre peut déléguer un pouvoir au sous-ministre. Vous dites que ces pouvoirs relèvent du ministre et que le rapport demeure le même, soit du ministre au sous-ministre.

M. Scott-Douglas : C'est exact. La modification renforcera la responsabilité du ministre à l'égard de son ministère et établira clairement que le sous-ministre, sous la responsabilité du ministre, est responsable de la gestion courante du ministère et a le pouvoir de signature pour les comptes de l'organisation.

Le sénateur Day : Qu'est-ce qui est nouveau alors?

M. Scott-Douglas : Cette précision n'est pas présente dans la loi actuelle.

Le sénateur Day : Pourquoi avons-nous besoin d'une loi pour dire que les sous-ministres travaillent pour les ministres?

M. Scott-Douglas : Cela rendra les choses explicites. Comme M. Morgan l'a dit, cette modification donnera au Conseil du Trésor les pouvoirs nécessaires pour donner des directives aux sous-ministres quant à la manière d'utiliser les pouvoirs qui leur sont conférés et imposer des limites aux besoins pour s'assurer que les bons principes de gestion sont utilisés dans l'exercice de ces pouvoirs.

Senator Day: Directly to the deputy minister.

Mr. Scott-Douglas: That is correct, yes.

Senator Day: This will be interesting, Mr. Chairman.

The Chairman: Yes, it will. Honourable senators, our time is up, but there are two senators who are down for a second round. I propose they put their questions on the record, and perhaps, Mr. St-Jean, you can send a written response. You are the last witnesses that we will be hearing on the accountability paper that we are working on, so your comments will be incorporated in the report we intend to table soon. If you could respond quickly to the two questions that will be put, we would appreciate that.

Senator Ringuette: Briefly, when you sign off a written attestation to the deputy minister, is that before or after you receive the money from Treasury Board?

Under your organization budget, are the different department comptrollers under your budget, and what is your budget?

In regards to these new internal auditing committees, will they be under your budget or under the department budget? Who will appoint them?

Who has attested this number of \$7 million? Have you verified this number of \$7 million? If the \$7 million is distributed to all the departments, how can we make sure that this is the right assessment?

Senator Segal: Very specifically, I would be appreciative, and I am sure colleagues on the committee would share that appreciation, if you and your officials could reflect on the answer to this question and provide it in a convenient time frame.

What are the barriers to having all federal departments report on their material financial activities quarterly in the public domain to Parliament so that ministers, the Comptroller General, the Auditor General and Parliament have the data and the information necessary to judge, on a proactive basis, in-year activities before a problem so worsens that it is beyond repair? Thank you.

The Chairman: Mr. St-Jean, Mr. Scott-Douglas, Mr. Morgan, thank you for coming and answering a series of difficult and complicated questions. You have discharged your duties and obligations very well, and we appreciate your input into this important study.

Honourable senators, we will now continue in camera.

The committee continued in camera.

Le sénateur Day : Directement au sous-ministre.

M. Scott-Douglas : Oui, c'est exact.

Le sénateur Day : Ce sera intéressant, monsieur le président.

Le président : Oui, ce sera intéressant. Honorables sénateurs, votre temps est écoulé, mais il y a deux sénateurs qui attendent pour un deuxième tour. Je propose de leur laisser poser les questions pour le compte rendu et, monsieur St-Jean, vous pourrez peut-être leur envoyer la réponse écrite. Vous êtes les derniers témoins que nous entendrons au sujet du document sur la responsabilisation que nous examinons, alors vos commentaires seront incorporés au rapport que nous prévoyons déposer prochainement. Si vous pouviez nous faire parvenir sous peu les deux questions, nous vous en serions reconnaissants.

Le sénateur Ringuette : Rapidement, lorsque vous signez une attestation écrite pour un sous-ministre, est-ce que cela se produit avant ou après avoir reçu l'argent du Conseil du Trésor?

Selon le budget de votre organisation, les différents contrôleurs du ministère font-ils partie de votre budget, et quel est ce budget?

En ce qui a trait à ces nouveaux comités de vérifications internes, feront-ils partie de votre budget ou du budget du ministère? Qui nommera ces membres?

Qui a autorisé les sept millions de dollars? Avez-vous vérifié ce chiffre? Ces sept millions de dollars sont distribués à tous les ministères, alors comment pourrions-nous nous assurer qu'il s'agit d'une évaluation exacte?

Le sénateur Segal : En fait, j'aimerais que vous et vos fonctionnaires répondiez à cette question assez rapidement, et je suis certain que mes collègues du comité seront d'accord avec moi.

Quels sont les obstacles qui empêchent les ministères du gouvernement fédéral de faire rapport sur leurs activités financières matériels de manière semestrielle à l'intention du Parlement afin que les ministres, que le contrôleur général, que le vérificateur général et que le Parlement aient les données et l'information nécessaires pour juger, d'une manière proactive, des activités annuelles avant que les problèmes deviennent trop graves et ne puissent être réglés? Merci.

Le président : Monsieur St-Jean, monsieur Scott-Douglas, monsieur Morgan, je vous remercie d'être venu et d'avoir répondu à une série de questions difficiles et compliquées. Vous vous êtes très bien acquittés de vos responsabilités, et nous apprécions vos commentaires sur cette étude importante.

Honorables sénateurs, nous allons poursuivre la séance à huis clos.

La séance se poursuit à huis clos.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Public Works and Government Services Canada –
Publishing and Depository Services
Ottawa, Ontario K1A 0S5

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada –
Les Éditions et Services de dépôt
Ottawa (Ontario) K1A 0S5

WITNESSES

Treasury Board of Canada:

Charles-Antoine St-Jean, Comptroller General of Canada;
John Morgan, Acting Assistant Comptroller General;
Roger Scott-Douglas, Executive Director, Strategic Policy.

TÉMOINS

Conseil du Trésor du Canada:

Charles-Antoine St-Jean, contrôleur général du Canada;
John Morgan, contrôleur général adjoint par intérim;
Roger Scott-Douglas, directeur exécutif, Politique stratégique.





First Session
Thirty-eighth Parliament, 2004-05

SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

National Finance

Chair:

The Honourable DONALD H. OLIVER

Wednesday, November 23, 2005

Issue No. 32

First and final meeting on:

Bill C-11, An Act to establish a procedure for the disclosure of wrongdoings in the public sector, including the protection of persons who disclose the wrongdoings

INCLUDING:

THE EIGHTEENTH REPORT OF THE COMMITTEE
(Bill C-11)

APPEARING:

The Honourable Diane Marleau, P.C., M.P.,
Parliamentary Secretary to the President of
the Treasury Board and Minister responsible
for the Canadian Wheat Board

WITNESSES:

(See back cover)

Première session de la
trente-huitième législature, 2004-2005

SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

Finances nationales

Président :

L'honorable DONALD H. OLIVER

Le mercredi 23 novembre 2005

Fascicule n° 32

Première et dernière réunion concernant :

Le projet de loi C-11, Loi prévoyant un mécanisme de dénonciation des actes répréhensibles et de protection des dénonciateurs dans le secteur public

Y COMPRIS :

LE DIX-HUITIÈME RAPPORT DU COMITÉ
(Le projet de loi C-11)

COMPARAÎT :

L'honorable Diane Marleau, C.P., députée,
secrétaire parlementaire du président du Conseil du
Trésor et ministre responsable de la
Commission canadienne du blé

TÉMOINS :

(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
NATIONAL FINANCE

The Honourable Donald H. Oliver, *Chair*

The Honourable Joseph A. Day, *Deputy Chair*
and

The Honourable Senators:

* Austin, P.C. (or Rompkey, P.C.)	* Kinsella (or Stratton)
Biron	Mitchell
Cools	Murray, P.C.
Cowan	Segal
Downe	Smith, P.C.
Harb	Stratton

*Ex officio members

(Quorum 4)

Change in membership of the committee:

Pursuant to rule 85(4), membership of the committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Kinsella is substituted for that of the Honourable Senator Oliver (*November 23, 2005*).

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
FINANCES NATIONALES

Président : L'honorable Donald H. Oliver

Vice-président : L'honorable Joseph A. Day
et

Les honorables sénateurs :

* Austin, C.P. (ou Rompkey, C.P.)	(* Kinsella (ou Stratton)
Biron	Mitchell
Cools	Murray, C.P.
Cowan	Segal
Downe	Smith, C.P.
Harb	Stratton

* Membres d'office

(Quorum 4)

Modification de la composition du comité :

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit :

Le nom de l'honorable sénateur Kinsella est substitué à celui de l'honorable sénateur Oliver (*le 23 novembre 2005*).

ORDER OF REFERENCE

Extract from the *Journals of the Senate* of Thursday, October 27, 2005:

Resuming debate on the motion of the Honourable Senator Smith, P.C., seconded by the Honourable Senator Eggleton, P.C., for the second reading of Bill C-11, An Act to establish a procedure for the disclosure of wrongdoings in the public sector, including the protection of persons who disclose the wrongdoings.

After debate,

The question being put on the motion, it was adopted.

The bill was then read the second time.

The Honourable Senator Smith, P.C., moved, seconded by the Honourable Senator Dawson, that the bill be referred to the Standing Senate Committee on National Finance.

The question being put on the motion, it was adopted.

ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Journaux du Sénat* du jeudi 27 octobre 2005 :

Reprise du débat sur la motion de l'honorable sénateur Smith, C.P., appuyée par l'honorable sénateur Eggleton, C.P., tendant à la deuxième lecture du projet de loi C-11, Loi prévoyant un mécanisme de divulgation des actes répréhensibles et de protection des divulgateurs dans le secteur public.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois.

L'honorable sénateur Smith, C.P., propose, appuyé par l'honorable sénateur Dawson, que le projet de loi soit renvoyé au Comité sénatorial permanent des finances nationales.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le greffier du Sénat,

Paul C. Bélisle

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Wednesday, November 23, 2005
(48)

[English]

The Standing Senate Committee on National Finance met at 6:25 p.m., this day, in room 9, Victoria Building, the Deputy Chair, the Honourable Joseph A. Day, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Cowan, Day, Downe, Harb, Kinsella and Smith, P.C. (6).

Other Senator present: The Honourable Senator Tardif (1).

In attendance: Guy Beaumier and Tara Gray Research Officers, Library of Parliament; Tonu Onu, Committee Clerk, Committees Directorate.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Thursday, October 27, 2005, the committee began its consideration of Bill C-11, An Act to establish a procedure for the disclosure of wrongdoings in the public sector, including the protection of persons who disclose the wrongdoings.

APPEARING:

The Honourable Diane Marleau, P.C., M.P., Parliamentary Secretary to the President of the Treasury Board and Minister responsible for the Canadian Wheat Board.

WITNESSES:

Public Service Human Resources Management Agency of Canada:

Ralph Heintzman, Vice-President, Office of Public Service Values and Ethics.

Department of Justice Canada:

Jane E. Graham, Legal Counsel;

Michel LeFrançois, General Counsel, Legal Services.

The Deputy Chair made a statement.

Mr. Heintzman made a statement and answered questions.

Ms. Marleau made a statement.

The witnesses answered questions.

At 7:42 p.m., the committee suspended.

At 7:44 p.m. the committee resumed.

The Deputy Chair made a statement.

Debate.

It was agreed that the committee proceed to clause-by-clause consideration of Bill C-11.

It was agreed that the title stand postponed.

It was agreed that the preamble stand postponed.

It was agreed that clause 1 (short title) stand postponed.

It was agreed that clauses 2 to 15 carry.

PROCÈS-VERBAL

OTTAWA, le mercredi 23 novembre 2005
(48)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui, à 18 h 25, dans la salle 9 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable Joseph A. Day (*vice-président*).

Membres du comité présents : Les honorables sénateurs Cowan, Day, Downe, Harb, Kinsella et Smith, C.P. (6).

Autre sénateur présent : L'honorable sénateur Tardif (1).

Également présents : De la Bibliothèque du Parlement : Guy Beaumier et Tara Gray, attachés de recherche; et de la Direction des comités du Sénat : Tonu Onu, greffier de comité.

Aussi présents : Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le jeudi 27 octobre 2005, le comité entreprend l'étude du projet de loi C-11, Loi prévoyant un mécanisme de divulgation des actes répréhensibles et de protection des divulgateurs dans le secteur public.

COMPARAÎT :

L'honorable Diane Marleau, C.P., députée, secrétaire parlementaire du président du Conseil du Trésor et ministre responsable de la Commission canadienne du blé.

TÉMOINS :

Agence de gestion des ressources humaines de la fonction publique du Canada :

Ralph Heintzman, vice-président, Bureau des valeurs et de l'éthique de la fonction publique.

Ministère de la Justice Canada :

Jane E. Graham, conseillère juridique;

Michel LeFrançois, avocat général, Services juridiques.

Le vice-président fait une déclaration.

M. Heintzman fait une déclaration puis répond aux questions.

Mme Marleau fait une déclaration.

Les témoins répondent aux questions.

À 19 h 42, la séance est interrompue.

À 19 h 44, la séance reprend.

Le vice-président fait une déclaration.

Les membres délibèrent.

Il est convenu que le comité procède à l'étude article par article du projet de loi C-11.

Il est convenu que le titre soit réservé.

Il est convenu que le préambule soit réservé.

Il est convenu que l'article 1, le titre abrégé, soit réservé.

Il est convenu que les articles 2 à 15 soient adoptés.

It was agreed that clauses 15.1 to 39.1 carry.

It was agreed that clauses 39.2 to 56 carry.

It was agreed that clauses 57 to 60 carry.

It was agreed that schedules 1, 2 and 3 carry.

It was agreed that clause 1 (short title) carry.

It was agreed that the preamble carry.

It was agreed that the title carry.

It was agreed that the Bill carry.

It was agreed that the Bill be adopted without amendment, and that the Deputy Chair report the Bill to the Senate.

The committee discussed its future business.

At 7:55 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

Il est convenu que les articles 15.1 à 39.1 soient adoptés.

Il est convenu que les articles 39.2 à 56 soient adoptés.

Il est convenu que les articles 57 à 60 soient adoptés.

Il est convenu que les annexes 1, 2 et 3 soient adoptées.

Il est convenu que l'article 1, le titre abrégé, soit adopté.

Il est convenu que le préambule soit adopté.

Il est convenu que le titre soit adopté.

Il est convenu que le projet de loi soit adopté.

Il est convenu que le projet de loi soit adopté sans amendement et que le vice-président en fasse rapport au Sénat.

Le comité discute de ses futurs travaux.

À 19 h 55, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

La greffière du comité,

Catherine Piccinin

Clerk of the Committee

REPORT OF THE COMMITTEE

Thursday, November 24, 2005

The Standing Senate Committee on National Finance has the honour to present its

EIGHTEENTH REPORT

Your Committee, to which was referred Bill C-11, An Act to establish a procedure for the disclosure of wrongdoings in the public sector, including the protection of persons who disclose the wrongdoings, has in obedience to the Order of Reference of Thursday, October 27, 2005, examined the said Bill and now reports the same without amendment.

Respectfully submitted,

Le vice-président,

JOSEPH A. DAY

Deputy Chair

RAPPORT DU COMITÉ

Le jeudi 24 novembre 2005

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales a l'honneur de présenter son

DIX-HUITIÈME RAPPORT

Votre Comité auquel a été déféré le Projet de loi C-11, Loi prévoyant un mécanisme de divulgation des actes répréhensibles et de protection des divulgateurs dans le secteur public, a conformément à l'ordre de renvoi du jeudi 27 octobre 2005, examiné ledit projet de loi et en fait maintenant rapport sans amendement.

Respectueusement soumis,

EVIDENCE

OTTAWA, Wednesday, November 23, 2005

The Standing Senate Committee on National Finance, to which was referred Bill C-11, to establish a procedure for the disclosure of wrongdoings in the public sector, including the protection of persons who disclose the wrongdoings, met this day at 6:25 p.m. to give consideration to the bill.

Senator Joseph A. Day (*Deputy Chairman*) in the chair.

[English]

The Deputy Chairman: The Leader of the Opposition in the Senate, Senator Kinsella, is here with us. He is the opposition critic on the bill. He will be keeping a close eye on us. We also have the government sponsor of the bill, Senator Smith, here. We may have others arriving. I apologize, Mr. Heintzman, Ms. Graham and Mr. LeFrançois. The Senate sat longer than anticipated and we should go back at about 7:45 p.m. I do not think we will take up all that time, but normally we take evidence from our speakers and then we have questions for the people in attendance, if that procedure is acceptable to you.

I am a senator from New Brunswick and I am the deputy chair of this committee. Our chair is on the road today and is unable to be here with us this evening.

Without further ado, Mr. Heintzman, please lead off.

Ralph Heintzman, Vice-President, Office of Public Service Values and Ethics, Public Service Human Resources Management Agency of Canada: Thank you for the invitation to be with you today to assist you in your consideration of Bill C-11, the Public Servants Disclosure Protection Act. I am Vice-President of the Public Service Human Resources Management Agency and head of the Office of Public Service Values and Ethics. In that capacity, I have been the senior official supporting the President of the Treasury Board in the development of Bill C-11.

I am accompanied by two of my colleagues who have been part of the team supporting the President of the Treasury Board.

As you have invited me, I will make a few brief comments on the bill. I thought I would remind the committee of some of the sources, the history of this bill, its passage to date and what has happened to it. I will briefly address three issues that have been in the recent public debate and provide you with some information and factual perspective on those three issues.

It is important to remember that this Bill C-11 did not just appear out of nowhere, a long series of reports and policy development lead to Bill C-11 and its characteristics. I will not mention all of them, but I will mention that about 10 years ago the Tait report, the Report of the Deputy Minister Task Force on

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mercredi 23 novembre 2005

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales, à qui a été renvoyé le projet de loi C-11, prévoyant un mécanisme de dénonciation des actes répréhensibles dans le secteur public, y compris la protection des dénonciateurs, se réunit aujourd'hui à 18 h 25 pour examiner le projet de loi.

Le sénateur Joseph A. Day (*vice-président*) occupe le fauteuil.

[Traduction]

Le vice-président : Le leader de l'opposition au Sénat, le sénateur Kinsella, est parmi nous. C'est le porte-parole de l'opposition pour le projet de loi. Et il va nous garder à l'oeil. Nous avons également le parrain du projet de loi au gouvernement, le sénateur Smith, qui est des nôtres. Peut-être d'autres personnes vont-elles encore arriver. J'espère que vous nous pardonneriez, monsieur Heintzman, madame Graham et monsieur LeFrançois, mais le Sénat a siégé plus longtemps que prévu; il faudra d'ailleurs que nous y retournions vers 19 h 45. Je ne pense pas que nous aurons besoin de tout ce temps, mais, d'habitude, nous entendons nos témoins, puis nous laissons les personnes présentes poser des questions. J'espère que la façon de procéder vous convient.

Je suis sénateur du Nouveau-Brunswick et vice-président du comité. Notre président est en déplacement, aujourd'hui et il n'a pas pu être présent ce soir.

Sans plus tarder, monsieur Heintzman, je vous laisse la parole.

Ralph Heintzman, vice-président, Bureau des valeurs et de l'éthique de la fonction publique, Agence de gestion des ressources humaines de la fonction publique du Canada : Merci de votre invitation à comparaître afin de vous aider à examiner le projet de loi C-11, Loi sur la protection des dénonciateurs dans le secteur public. Je suis vice-président de l'Agence de gestion des ressources humaines de la fonction publique du Canada et directeur du Bureau des valeurs et de l'éthique de la fonction publique. À ce titre, j'ai été le fonctionnaire le plus haut placé à appuyer le président du Conseil du Trésor lors de l'élaboration du projet de loi C-11.

Je suis accompagné aujourd'hui par deux de mes collègues qui ont également fait partie de l'équipe appuyant le président du Conseil du Trésor.

Comme j'y ai été invité, je vais faire quelques brefs commentaires sur le projet de loi. Il m'a semblé important de rappeler au comité certaines des sources du projet de loi, son historique, son adoption jusqu'à maintenant et ce qui lui est arrivé. Je vais traiter brièvement de trois questions qui ont récemment fait l'objet de débats publics et vous donner quelques renseignements et faits à cet égard.

N'oublions pas que le projet de loi C-11 n'est pas tombé du ciel. Lui et ses caractéristiques résultent de toute une série de rapports et de politiques. Sans les mentionner tous, je voudrais rappeler qu'il y a 10 ans environ, le rapport Tait, rapport du Groupe de travail du sous-ministre sur les valeurs et l'éthique

Public Service Values and Ethics recommended the disclosure regime for the public service. It took a few years for that recommendation to take form, but in 2001, Treasury Board adopted a policy on interim disclosure that has been in effect since then. We have had a disclosure regime at two levels for about five years now: We have a public service integrity officer who already receives and investigates disclosures. He investigated 70 disclosures last year. We also have senior officers in every department and agency who receives disclosures in confidence, investigates them, and protects the identities of persons who make the disclosures. They investigated 90 disclosures last year.

In 2003, Treasury Board adopted a Values and Ethics Code for the Public Service, which sets out principles of public service and standards that public servants will be expected to live up to as well as specific rules in areas like conflict of interest and post-employment. That code has a disclosure feature. Any person who believes that they are being asked to do something contrary to the code can report to either the public service integrity officer or a senior officer in the department. The code supports the whole process of disclosure.

This bill builds on that experience as well as the precedents that have been created and improves them, strengthens them and gives them a legal framework.

It is important to remember the series of reports that led to the content of Bill C-11. Senator Kinsella's own bill in the Senate was an important step along the road to Bill C-11. The Public Service Integrity Officer's first annual report in 2003 made recommendations to the government. The Standing Committee on Government Operations and Estimates in the House made recommendations. Very significantly, the President of the Treasury Board in 2003, created an external working group on disclosure chaired by Kenneth Kernaghan, who is the leading Canadian scholar in the area of public sector/service ethics. The working group included a number of distinguished persons including Denis Desautel, the former Auditor General. The group reported in January 2004 and on February 10 the government committed itself to bringing in a bill in response to the report and based upon the report of the working group.

All of those things were contributing elements that explain not only why the bill exists, but why it is the way it is. I remind you also that the bill in its present form was introduced in the House in October 2004 and was studied in committee after first reading between October and June of this year. The committee held 27 meetings, heard from 52 witnesses, 21 organizations and considered 129 proposals for amendments of which they adopted 52. It has had very extensive study in the House and very significant changes in that process led to the decision in the House to establish a new public sector integrity commissioner, reporting directly to Parliament. That process decided that the RCMP would be included in the bill and all organizations would be required to have their own codes of conduct. The committee

dans la fonction publique, recommandait un régime de divulgation pour la fonction publique. Il a fallu quelques années avant que cette recommandation se concrétise mais, en 2001, le Conseil du Trésor a adopté une politique de réponse provisoire aux divulgations, politique appliquée depuis. Il existe un régime de divulgation à deux paliers depuis environ cinq ans maintenant : un agent de l'intégrité de la fonction publique, qui reçoit déjà des divulgations et procède à des enquêtes. Il a enquêté sur 70 divulgations l'an dernier. Nous avons aussi des agents supérieurs dans chaque ministère et organisme gouvernemental qui reçoivent des divulgations en toute confidentialité, font enquête à leur sujet et protègent les dénonciateurs. Ils ont enquêté sur 70 divulgations l'an dernier.

En 2003, le Conseil du Trésor a adopté un Code de valeurs et d'éthique de la fonction publique qui énonce les principes de la fonction publique et les normes que les fonctionnaires devraient respecter, ainsi que des règles précises sur les conflits d'intérêts et l'après-mandat. Le code comporte une disposition sur les divulgations. Quiconque estime qu'on lui demande de faire quelque chose de contraire au code peut le signaler soit à l'agent de l'intégrité de la fonction publique, soit à un agent supérieur du ministère. Le code appuie l'ensemble du processus de divulgation.

Le projet de loi se fonde sur cette expérience ainsi que sur les précédents en la matière, les améliore, les renforce et leur donne un cadre juridique.

Il importe ici de se rappeler tous les rapports qui ont eu une incidence sur le contenu du projet de loi C-11. Le projet de loi parrainé par le sénateur Kinsella a lui aussi été un jalon non négligeable dans cette évolution vers le texte actuel. Dans son premier rapport annuel, déposé en 2003, l'agent de l'intégrité de la fonction publique a fait certaines recommandations au gouvernement. Le Comité permanent des opérations gouvernementales et prévisions budgétaires a fait de même. Fait très important, en 2003, la présidente du Conseil du Trésor a créé un groupe de travail chargé d'étudier la divulgation, sous la présidence de Kenneth Kernaghan, la sommité canadienne en matière d'éthique dans le secteur public. Le groupe de travail réunissait des personnalités imminentes, notamment Denis Desautel, l'ancien vérificateur général. Le groupe a fait rapport en janvier 2004 et le 10 février, dans sa réponse aux documents, le gouvernement s'est engagé à présenter un projet de loi qui s'inspirerait de son contenu.

Toutes ces choses expliquent non seulement la genèse du projet de loi mais aussi son contenu. Je tiens aussi à vous rappeler que la version actuelle du texte législatif a été présentée à la Chambre en octobre 2004 et a fait l'objet d'une étude en comité après la première lecture, soit entre octobre 2004 et juin dernier. Le comité a tenu 27 réunions, entendu 52 témoins et 21 organismes et s'est penché sur 129 propositions d'amendement, dont 52 ont été adoptées. Le projet de loi a aussi été étudié de manière très poussée à la Chambre, à la suite de quoi il a subi d'importantes modifications, dont la décision de créer le poste d'agent de l'intégrité dans la fonction publique, qui rend compte directement au Parlement. Il a aussi été décidé d'inscrire la GRC dans le corps du texte, parmi les organismes couverts par la loi, et d'obliger

decided to introduce a provision for interim measures in the bill to allow for the temporary assignment of public servants to protect them if necessary during a disclosure investigation.

The committee also widened the mandate of the public service sector integrity commissioner to allow the commissioner to investigate information provided from persons outside the public service. The committee also rebalanced a number of the provisions relating to the access to information related to investigations.

A very extensive process and very significant change has been made in the House. Of course, it is important to remember that the bill came to you with unanimous approval of the House. All parties voted in support of Bill C-11.

Those are my comments on some of the history of the bill.

Perhaps I could take a couple more minutes to provide the committee with a little bit of perspective on at least three issues that have been recently discussed in public.

The first issue has to do with the question of whether or not there is reprisal protection in this bill. I think that senators will find that the reprisal protection regime is one of the most important parts of this bill. An entire section of the bill prohibits reprisals against someone for having made a disclosure in good faith and provides a range of options for public servants to follow if they wish to remedy any reprisal, which they allege to have been taken against them. It gives very extensive powers to remedy reprisals.

Clause 20(6) outlines the actions that can be taken to remedy a reprisal including:

- (a) permit the complainant to return to his or her duties;
- (b) reinstate the complainant or pay damages to the complainant in lieu of reinstatement;
- (c) pay to the complainant compensation in an amount not greater than the amount that, in the Board's opinion, is equivalent to the remuneration that would, but for the reprisal, have been paid to the complainant;
- (d) rescind any measure or action, including any disciplinary action and pay compensation to the complainant in an amount not greater than the amount that, in the Board's opinion, is equivalent to any financial or other penalty imposed on the complainant; and
- (e) pay to the complainant an amount equal to any expenses and any other financial losses incurred by the complainant as a direct result of the reprisal.

The second issue concerns the features of the bill that allow certain information about disclosures to be kept confidential for a

toutes les organisations à se doter d'un code de déontologie. Le comité a ajouté une disposition transitoire afin que les fonctionnaires puissent faire l'objet d'une assignation temporaire d'attributions pendant la durée des enquêtes relatives à des dénonciations.

Le comité a aussi élargi le mandat du commissaire à l'intégrité dans la fonction publique, de manière que, pour les besoins de son enquête, il puisse utiliser les renseignements fournis par des personnes de l'extérieur de la fonction publique. Par la même occasion, on a rééquilibré un certain nombre de dispositions portant sur l'accès à l'information et liées aux enquêtes.

Le projet de loi C-11 est donc le fruit d'un long processus et de changements de fond proposés par la Chambre. Il faut aussi garder à l'esprit que ce texte législatif a obtenu l'appui unanime de la Chambre, c'est-à-dire de tous les partis.

Voilà pour mes remarques sur l'historique et l'évolution du projet de loi.

Si vous me le permettez, je prendrais quelques minutes pour vous parler d'au moins trois questions qui ont récemment fait l'objet de débats publics.

En premier lieu, il s'agit de voir si le projet de loi protège les dénonciateurs de représailles éventuelles. À ce sujet, les sénateurs constateront que des mesures de protection sont au cœur du texte. En effet, un article entier interdit toute forme de représailles contre celui ou celle ayant fait une divulgation de bonne foi. Il offre aussi une gamme de choix aux fonctionnaires dans les cas où ils souhaiteraient obtenir un redressement concernant les représailles dont ils disent avoir fait l'objet. Il compte des pouvoirs très exhaustifs en ce sens.

Le paragraphe 20(6) énumère les mesures disponibles dans le cas de représailles :

- a) permettre au plaignant de reprendre son travail;
- b) réintégrer le plaignant, ou lui verser une indemnité;
- c) verser au plaignant une indemnité équivalant au plus, à son avis, à la rémunération qui lui aurait été payée s'il n'y avait pas eu de représailles;
- d) annuler toute mesure disciplinaire ou autre prise à l'encontre du plaignant et lui payer une indemnité équivalant au plus, à son avis, à la sanction pécuniaire ou autre qui lui a été imposée;
- e) accorder au plaignant le remboursement des dépenses et des pertes financières qui découlent directement des représailles.

La deuxième question concerne les dispositions du projet de loi qui prévoient que certaines informations concernant les

period of time. That is to say, it allows a discretionary exemption from the Access to Information Act.

The report of the working group to which I referred recommended to the government that the bill include a mandatory exemption from the Access to Information Act, and it did so for the reason of encouraging people to make disclosures. The reasoning was that ordinary public servants would not feel comfortable coming forward to provide information to make disclosures if they felt that information, and information that could lead to identifying them, could then become public through the Access to Information Act. The working group recommended that there be a mandatory exclusion from the Access to Information Act.

The government in its wisdom decided not to go that far, but rather to provide a discretionary exemption. In the original bill, they followed the model that is followed for a variety of other investigative bodies.

There is a list of ten investigative bodies that appear in a schedule to the regulations to the Access to Information Act that have this kind of discretionary exemption. It includes the RCMP, CSIS and a number of other investigative bodies to protect the integrity of investigations and allow them to be carried out effectively.

The government in the original draft followed the same pattern as had been followed for those other investigative bodies; that is to say, included a discretionary exemption for up to 20 years.

There was a great deal of public discussion and debate about that and the House committee decided to reduce that time to five years, but decided to maintain the discretionary exception. "Discretionary" means that it can be exempted, not that it has to be exempted. That was done in order to accomplish the objectives that the working group set out, that is, to encourage people to make disclosures and give them the guarantee that information and their identities would be protected to ensure that investigations could be properly carried out, as is the case for the other investigative bodies.

Another consideration was the fact that many allegations, indeed most allegations of wrongdoing, in our experience, turn out not to be founded. Of the 70 allegations of wrongdoing investigated by the commissioner last year, only three were founded cases of wrongdoing. In the case of the 90 allegations of wrongdoing investigated by senior officers in departments and agencies, only 15 were found to be founded.

It is very important for the Senate to keep in mind, that many disclosures of wrongdoing, when properly investigated, turn out not to be wrongdoings at all and, therefore, there is some reason for them to be properly investigated before they become public.

The final issue that I would like to comment on is public information. It has been suggested in a number of comments that some of the features of the bill would mean that no one would

divulgations doivent rester confidentielles pendant un certain temps, c'est-à-dire qu'elles prévoient une exemption discrétionnaire de l'application de la Loi sur l'accès à l'information.

Le rapport du groupe de travail dont j'ai parlé a recommandé au gouvernement d'inclure dans le projet de loi une exemption obligatoire de l'application de la Loi sur l'accès à l'information, et il a fait cette demande afin d'inciter les fonctionnaires à faire des divulgations. Il a considéré que le fonctionnaire moyen hésiterait à fournir des renseignements permettant de faire des divulgations s'il estime que ces renseignements et l'information susceptible de permettre son identification peuvent être obtenus par l'intermédiaire de la Loi sur l'accès à l'information. Le groupe de travail a recommandé une exclusion obligatoire de l'application de la Loi sur l'accès à l'information.

Le gouvernement a décidé, dans sa sagesse, de ne pas aller aussi loin et de prévoir une exemption discrétionnaire. Dans le projet de loi initial, il s'est conformé aux modèles que suivent divers organismes d'enquête.

Une annexe du règlement de la Loi sur l'accès à l'information donne la liste de 10 organismes d'enquête qui bénéficient d'une exemption discrétionnaire de cet ordre. Il s'agit notamment de la GRC, du SCRS et de divers autres organismes d'enquête; l'exemption vise à protéger l'intégrité des enquêtes et à permettre aux organismes d'enquêter efficacement.

Dans le projet de loi initial, le gouvernement a suivi le même modèle que pour ces autres organismes d'enquête, c'est-à-dire qu'il a prévu une exemption discrétionnaire d'un maximum de 20 ans.

Cette exemption a suscité un débat public et le comité de la Chambre des communes a décidé d'en réduire la durée à cinq ans, tout en maintenant son caractère discrétionnaire. Cela signifie qu'il peut y avoir exemption, et non pas qu'il doit y avoir exemption. On a voulu concrétiser les objectifs fixés par le groupe de travail, c'est-à-dire inciter les fonctionnaires à faire des divulgations qu'en leur garantissant que leur identité sera protégée afin que l'enquête puisse se dérouler normalement, comme dans le cas des autres organismes d'enquête.

Le gouvernement a également tenu compte du fait que la plupart des allégations d'actes répréhensibles se révèlent non fondées. Sur les 70 allégations d'actes répréhensibles soumises à une enquête du commissaire l'année dernière, il n'y avait que trois cas fondés. Sur les 90 allégations d'actes répréhensibles sur lesquels les agents supérieurs des ministères et organismes ont fait enquête, 15 seulement se sont révélées fondées.

Il est important que les sénateurs sachent qu'après enquête, de nombreuses divulgations d'actes répréhensibles se révèlent non fondées; il y a donc lieu de les soumettre à une enquête minutieuse avant de les rendre publiques.

La dernière question dont j'aimerais parler concerne l'information du public. Plusieurs personnes ont affirmé qu'à cause des caractéristiques du projet de loi, on n'entendrait jamais

ever find out anything about wrongdoing or investigations of wrongdoing. I would like to note a couple of things about the bill in that regard.

First, the commissioner, like the current Public Service Integrity Officer, will report annually to Parliament on all of his investigations, and the bill does set out a number of things that he must include in that report, including any findings that he has about systemic situations in the public service that might be leading to wrongdoings. There is already an annual report prepared on disclosures and investigations in departments, and that will also continue to be prepared for Parliament.

Further, Bill C-11 provides for the commissioner to make special reports to Parliament. The commissioner would be able to bring to Parliament any situation that he or she feels is worthy of Parliament's attention.

In addition, the bill contains an important and significant override power. That means that despite the normal confidentiality, privacy and security of information restrictions, the commissioner would be authorized by Bill C-11 to make any information known to Parliament if he or she judged that it was necessary and that it was in the public interest to do so.

The commissioner would have complete and extensive powers to make information known to Parliament, despite any restrictions. He would have that kind of override power to be used in any circumstance where he felt it was necessary for that information to be brought to the attention of Parliament and that it was in the public interest to do so.

That is some background on the bill and some information on those three key issues. I am sure that senators have other issues they would like to explore.

The Deputy Chairman: Thank you. That was a good initial overview.

Senator Kinsella: It would be helpful if you would explain what you envisage would be an occurrence under this bill from the moment that a public servant thinks that he or she is observing illegal or unethical activity. Walk us through the steps that a public servant who wants to do the right thing would do, and identify, perhaps by clauses of the bill, how it would unfold.

Mr. Heintzman: Senator, I hope you have received our briefing notes. Two charts included in the briefing books lay out how the processes would work, both for disclosures of wrongdoing and for complaints of reprisal. It is at tab 2 of your book.

Under this bill, public servants would have a variety of options. They would be able to make a disclosure to their superior. They could go to their superior and say, that something is going on that is not quite right and ask for it to be looked into. If they did not

parler de certains actes répréhensibles ou de certaines enquêtes sur des actes répréhensibles. À ce propos, j'aimerais signaler un certain nombre de dispositions du projet de loi.

Tout d'abord, comme l'actuel agent de l'intégrité de la fonction publique, le commissaire présente chaque année au Parlement un rapport de toutes ses enquêtes, et le projet de loi énumère un certain nombre d'éléments qui doivent figurer dans le rapport, notamment les éventuelles conclusions sur les problèmes systémiques de la fonction publique qui peuvent donner lieu à des actes répréhensibles. Il y a déjà un rapport annuel sur les divulgations et les enquêtes dans les ministères, qui devra lui aussi être présenté chaque année au Parlement.

Par ailleurs, le projet de loi C-11 permet au commissaire de présenter des rapports spéciaux au Parlement. Il peut ainsi lui signaler toute situation qui, à son avis, mérite l'attention des parlementaires.

Par ailleurs, le projet de loi contient un pouvoir de dérogation très important en ce sens que, malgré l'existence des restrictions normales en matière de confidentialité, de protection de la vie privé et de sécurité de l'information, le projet de loi C-11 permettrait au commissaire de faire connaître au Parlement toute information qu'il jugerait nécessaire et dans l'intérêt public.

Le commissaire disposerait de très vastes pouvoirs lui permettant de transmettre des informations au Parlement malgré toutes les restrictions. Il aurait donc un genre de pouvoir dérogatoire qu'il pourrait invoquer en toute circonstance s'il juge nécessaire de porter à l'attention du Parlement l'information en question et si cela va dans le sens de l'intérêt public.

Voilà donc quelques tenants et aboutissants du projet de loi et quelques éclaircissements sur ces trois points fondamentaux. Je suis convaincu que les sénateurs veulent également approfondir d'autres questions.

Le vice-président : Je vous remercie. C'était un bon tour d'horizon préliminaire.

Le sénateur Kinsella : Il serait utile que vous nous expliquiez à quoi pourrait selon vous ressembler un cas d'espèce au titre de ce projet de loi depuis l'instant où un fonctionnaire pense qu'il a été témoin d'une activité contraire à la loi ou à l'éthique. Faites-nous donc un peu le parcours que devrait suivre un fonctionnaire qui voudrait faire son devoir et nous expliquer cela en faisant peut-être référence aux articles pertinents du projet de loi.

M. Heintzman : Sénateur, j'espère que vous avez reçu notre note documentaire. Il y a dans ce dossier d'information deux tableaux qui montrent comment les choses se passeraient, à la fois pour la divulgation d'un acte répréhensible et en cas de plainte suite à des représailles. Il s'agit de l'onglet 2 de votre classeur.

Avec ce projet de loi, le fonctionnaire aurait toute une série d'options possibles. Il peut faire une divulgation auprès de son supérieur hiérarchique. Il peut aller trouver son supérieur hiérarchique et lui dire qu'il y a quelque chose qui n'est pas

feel comfortable doing that, or if for some reason that was not the appropriate thing to do, they would have two other choices.

Senator Kinsella: In order that we can follow your outline, please indicate the clause.

Mr. Heintzman: Clause 12 is a good place to begin. It says:

A public servant may disclose to his or her supervisor or to the senior officer designated for the purpose by the chief executive of the portion of the public sector in which the public servant is employed any information that the public servant believes could show that a wrongdoing has been committed or is about to be committed, or that could show that the public servant has been asked to commit a wrongdoing.

There are a couple of things worth pointing out in that clause. First, the public servant who makes a disclosure is not an accuser. The public servant does not have to be certain that there is wrongdoing taking place; he or she simply has some information that could be relevant. That is a very important nuance to keep in mind because some of the public discussion seems to assume that a person who makes a disclosure does so in the role of an accuser as opposed to being a witness. Once the public servant passes on their information the responsibility passes to the shoulders either of the senior officer or, as we see in clause 13, to the commissioner. If they did not want to do that, they have the option set out in clause 13, as follows:

(1) A public servant may disclose information referred to in section 12 to the Commissioner if

(a) the public servant believes on reasonable grounds that it would not be appropriate to disclose the information to his or her supervisor, or to the appropriate senior officer, by reason of the subject-matter of the wrongdoing or the person alleged to have committed it;

(b) the public servant has already disclosed the information to his or her supervisor or to the appropriate senior officer and is of the opinion that the matter has not been appropriately dealt with;

In other words, it is kind of an appeal process. If they made an internal disclosure which was not adequately investigated, in their opinion, then they can refer it to the commissioner a second time. There is a feature of the bill that allows an organization that is too small to simply say that they will not name a senior officer, and the Public Service Integrity Commissioner then fills that role.

tout à fait catholique et lui demander de s'en saisir. S'il ne se sent pas trop à l'aise à l'idée de faire cela ou, si pour une raison ou une autre ce n'est pas la meilleure chose à faire, il a deux autres pistes possibles.

Le sénateur Kinsella : Pour pouvoir mieux vous suivre, auriez-vous l'obligeance de nous mentionner la disposition correspondante du projet de loi?

M. Heintzman : Un bon point de départ est l'article 12, qui dit ceci :

Un fonctionnaire peut faire une divulgation en communiquant à son supérieur hiérarchique ou à l'agent supérieur désigné par l'administrateur général de l'élément du secteur public dont il fait partie tout renseignement qui, selon lui, peut démontrer qu'un acte répréhensible a été commis ou est sur le point de l'être, ou qu'il lui a été demandé de commettre un tel acte.

Une ou deux choses méritent d'être signalées ici. En premier lieu, le fonctionnaire qui fait une telle divulgation n'accuse personne. Il ne doit pas nécessairement être certain qu'il y a eu acte répréhensible; il lui suffit d'avoir en sa possession une information qui pourrait être pertinente. C'est là une nuance fort importante dont il faut se souvenir parce que, pendant les débats publics, d'aucuns avaient semblé partir de l'hypothèse que quiconque fait une divulgation joue un rôle d'accusateur au lieu d'être simplement un témoin. Dès lors que le fonctionnaire transmet cette information, la responsabilité incombe immédiatement à l'agent supérieur ou, comme nous pouvons le voir à l'article 13, au commissaire. Si le fonctionnaire ne veut pas procéder de cette façon, il peut s'y prendre autrement comme l'explique l'article 13 :

(1) Le fonctionnaire peut, dans les cas ci-après, faire une divulgation en communiquant au commissaire tout renseignement visé à l'article 12 :

a) il a des motifs raisonnables de croire que, en raison des personnes en cause ou de la nature de la divulgation, celle-ci ne pourrait être examinée comme il se doit par son supérieur hiérarchique ou l'agent supérieur;

b) il l'a présentée à son supérieur hiérarchique ou à l'agent supérieur et est d'avis qu'il n'y a pas été donné suite comme il se doit;

En d'autres termes, c'est un genre de processus d'appel. Si le fonctionnaire a fait à l'interne une divulgation à laquelle il n'a pas été adéquatement donné suite à son avis, il peut en saisir le commissaire. Le projet de loi permet également à une entité trop petite de ne pas nommer d'agent supérieur, auquel cas c'est le commissaire à l'intégrité du secteur public qui assume ce rôle.

You can see in clause 14 that if a disclosure concerned the Office of the Public Sector Integrity Commissioner, if the wrongdoing was going on in his office and therefore it was not appropriate to make the disclosure to him or to her, then a disclosure could be made to the Auditor General.

Clause 16 sets out the circumstances in which a public servant would also be authorized to make a public disclosure.

16. (1) A disclosure that a public servant may make under sections 12 to 14 may be made to the public if there is not sufficient time to make the disclosure under those sections and the public servant believes on reasonable grounds that the subject-matter of the disclosure is an act or omission that

(a) constitutes a serious offence under an Act of Parliament or of the legislature of province; or

(b) constitutes an imminent risk of substantial and specific danger to the life, health and safety of persons or to the environment.

Clause 16 intends to reflect the protections that already exist in the common law. The bill also ensures that none of the rights that they already enjoy to make public disclosures are taken away by this act. Clause 16(2):

(2) Nothing in subsection (1) affects the rights of a public servant to make to the public in accordance with the law a disclosure that is not protected under this Act.

The courts already recognize in certain circumstances that it is legitimate and legal for public servants to make public disclosures. Clause 16(2) ensures that nothing in this act takes away from that.

I would point out to you that under the definition of "wrongdoing," one of the grounds of wrongdoing is a reprisal. For reprisal complaints, a public servant has two avenues to pursue. There is a chart under tab 2 that also shows how that would work. They can make a disclosure either to a senior officer or to the commissioner about a reprisal that has taken place — because a reprisal would be a wrongdoing. There would be certain advantages to them to do it in that way because of the speed, simplicity and confidentiality with which such an allegation could be investigated and remedied.

If they do not want to pursue that route, or if they have already done so and they do not agree with the finding of the commissioner, or a chief executive has not accepted the recommendation of a commissioner, they can apply to one of the existing administrative tribunals, the Public Service Labour Relations Board or the Canada Industrial Relations Board, for an enforcement order. You can find that in clause 20.

Vous pouvez voir à l'article 14 que si une divulgation concerne le Bureau du commissaire à l'intégrité du secteur public, s'il s'agit d'un acte répréhensible commis dans son service et que, par conséquent, il ne conviendrait pas d'en faire directement la divulgation au commissaire, la divulgation peut alors être effectuée auprès du vérificateur général.

L'article 16 précise les circonstances dans lesquelles un fonctionnaire peut également faire une divulgation publique.

16.(1) La divulgation qu'un fonctionnaire peut faire au titre des articles 12 à 14 peut être faite publiquement s'il n'a pas suffisamment de temps pour la faire au titre de ces articles et qu'il a des motifs raisonnables de croire que l'acte ou l'omission qui est visé par la divulgation constitue, selon le cas :

a) une infraction grave à une loi fédérale ou provinciale;

b) un risque imminent, grave et précis pour la vie, la santé ou la sécurité humaine ou pour l'environnement.

L'article 16 a pour but de copier les garde-fous déjà prévus dans la common law. Le projet de loi fait également en sorte qu'aucun des droits dont jouit déjà le fonctionnaire en matière de divulgation publique ne lui soit soustrait par la loi. Voici ce que dit le paragraphe 16(2) :

(2) Le paragraphe (1) ne porte pas atteinte au droit d'un fonctionnaire de faire publiquement et conformément aux règles de droit en vigueur une divulgation qui n'est pas protégée sous le régime de la présente loi.

Les tribunaux reconnaissent déjà, dans certaines circonstances, qu'un fonctionnaire est en droit de faire une divulgation publique. Le paragraphe 16(2) porte que le projet de loi ne déroge en rien à ce droit.

Je voudrais vous signaler qu'à la définition de l'expression « acte répréhensible », un acte de représailles est l'un des motifs évoqués. S'il souhaite se plaindre d'un acte de représailles, le fonctionnaire peut suivre deux pistes. À l'onglet 2, vous pouvez voir un tableau qui montre également comment les choses se passent. Le fonctionnaire peut faire une divulgation soit auprès de l'agent supérieur ou auprès du commissaire s'il fait l'objet d'un acte de représailles, étant donné que l'acte de représailles est en soi un acte répréhensible. Le fonctionnaire aurait à certains égards intérêt à procéder de cette façon en raison de la rapidité, de la simplicité et de la confidentialité avec lesquelles une telle allégation pourrait faire l'objet d'une enquête et, éventuellement, d'un recours.

Si le fonctionnaire ne veut pas procéder de cette façon, ou s'il l'a déjà fait et n'est pas d'accord avec les conclusions du commissaire, ou si encore l'administrateur général n'a pas accepté la recommandation du commissaire, il peut s'adresser à un des tribunaux administratifs existants, la Commission des relations de travail dans la fonction publique ou le Conseil canadien des relations industrielles pour obtenir une ordonnance d'exécution. Cela se trouve à l'article 20.

Clause 19 states:

No person shall take any reprisal against a public servant.

Clause 20 lays out the way in which allegations of reprisal can be made to a board and orders for remedy can be given, as under clause 20(6), which I already read out to you.

Senator Kinsella: It is clear that clause 19 is speaking of the disclosure under the avenue of clause 12 or clause 13.

Mr. Heintzman: Yes, and also clause 16. A person who makes a public disclosure under this act would also be eligible for the reprisal protection regime.

The Deputy Chairman: Senator Kinsella, would you forgive me for interrupting you? I will come back to you later. The Honourable Diane Marleau has been able to join us. We very much appreciate you drawing yourself away from that other place and coming here, knowing that we are all in a very difficult time. I thought I would call upon you if you had some remarks. You will forgive us if we started before you were able to arrive but the floor is yours.

Hon. Diane Marleau, P.C., M.P., Parliamentary Secretary to the President of the Treasury Board and Minister Responsible for the Canadian Wheat Board: I will not speak too long because I imagine you have already had quite a description of this piece of legislation. However, I will tell you that we set out to have the best possible piece of legislation.

As the parliamentary secretary, I was privy to many discussions with the minister. However, the minister gave me orders that we were to be as flexible as possible. I took that to mean that we would amend the bill to make it fit. We wanted to ensure that people were protected and had independent avenues to pursue.

I was somewhat dismayed when I read the press reports and realized that they spoke about an old bill and not the bill that was passed, unanimously by the way, in the House of Commons.

Is it going to be a perfect bill?

[Translation]

You never know. It is very difficult to bring in legislation like this for Government of Canada employees. There are not many other countries that have similar legislation. Some do, but it is written differently. We have tried to do the best we could. With all the proposed amendments, we have made major changes. The minister agreed to change the way complaints were handled so that the person could go directly to an independent commissioner who would report to the Parliament of Canada. So we have made sure that everything was right.

L'article 19 dit ceci :

19. Il est interdit d'exercer des représailles contre un fonctionnaire.

L'article 20 énonce de quelle façon faire valoir une allégation de représailles devant un conseil ou une commission et comment une ordonnance de recours peut être émise comme dans le cas du paragraphe 20(6) dont je vous ai déjà lu le texte.

Le sénateur Kinsella : Il est clair que l'article 19 parle de divulgation aux termes de l'article 12 ou de l'article 13.

M. Heintzman : En effet, mais également l'article 16. Quiconque fait publiquement une divulgation en vertu de la loi a également droit au régime de protection contre les représailles.

Le vice-président : Sénateur Kinsella, vous voudrez bien me pardonner si je vous interromps, mais je vous rendrai la parole plus tard. L'honorable Diane Marleau a réussi à se joindre à nous. Madame, nous vous savons gré de vous être ainsi extraite de l'autre Chambre pour venir ici, sachant à quel point notre situation à tous est précaire. J'ai pensé faire appel à vous en vous demandant si vous aviez quelque chose à nous dire. Vous nous pardonnerez si nous avons commencé sans vous attendre, mais en tout état de cause vous avez maintenant la parole.

L'honorable Diane Marleau, C.P., députée, secrétaire parlementaire du président du Conseil du Trésor et ministre responsable de la Commission canadienne du blé : Je ne parlerai pas très longtemps parce que j'imagine que vous avez déjà entendu toute une description de ce texte de loi. Il faut par contre que je vous dise que nous sommes résolus à avoir le meilleur texte de loi possible.

En ma qualité de secrétaire parlementaire, j'étais au courant de nombreuses discussions qui ont eu lieu avec le ministre. Celui-ci m'a toutefois ordonné d'être aussi souple que possible. J'ai interprété cet ordre comme signifiant que nous modifierions le projet de loi pour qu'il convienne. Nous voulions faire en sorte de protéger les gens et de leur donner des recours auprès de l'instance indépendante.

J'étais un peu déçue en lisant les journaux lorsque j'ai vu qu'on parlait d'un projet de loi plus ancien et non pas de celui qui vient d'être adopté, et adopté à l'unanimité, par la Chambre des communes.

Ce projet de loi sera-t-il parfait?

[Français]

On ne sait jamais. C'est très difficile de mettre de l'avant un projet de loi pour les employés du gouvernement du Canada, tel que celui-ci. Il n'y a pas beaucoup d'autres pays qui ont des projets de loi semblables. Certains en ont, mais ils sont différents. Nous avons essayé de faire du mieux qu'on pouvait. Avec tous les amendements proposés, nous avons apporté des changements sérieux. Le ministre était d'accord pour modifier le cheminement de la plainte afin que la personne puisse se rendre directement à un commissaire indépendant qui se rapporterait au Parlement du Canada. De cette façon, nous nous sommes assurés que tout était de premier ordre.

I am now ready to take your questions. Mr. Heintzman and I have worked very hard on this bill. We have prepared a large number of amendments and we are proud of the result. I hope that we will be able to see it passed and thereby make sure that our staff is protected.

The Deputy Chairman: Thank you very much for your comments, Ms. Marleau. I know that you are very busy in the House of Commons, so if you need to go there, you may leave whenever you need to.

[English]

Senator Smith: Minister Marleau, in your opening remarks, you referred to press reports and perhaps you could clarify that statement. I know there were some stories from a public servant, who is described as the whistle-blower on the sponsorship problems. I understand he is going to find another occupational opportunity that he is pursuing — and God bless him. Are these the stories to which you refer? We should clarify that. If the criticisms were based on pre-changes as opposed to after-changes, we should clarify that also.

Ms. Marleau: I read an article by Barbara Jaffe of the *Vancouver Sun*. I cannot tell you the date of her comments but I believe they were made after the unanimous passing of the bill in the House of Commons. I was surprised because the information contained in the article was not based on the piece of proposed legislation that we supported unanimously in the House.

Senator Smith: My question is for Mr. Heintzman, but either of you is welcome to respond. Mr. Heintzman, you referred to the three points, the first two points vis-à-vis reprisals. Your second point was about the confidentiality being maintained from 20 years down to five years.

Obviously, everyone would like to see a balance. When we learned of the 17, three seemed to be valid and bona fide. There were 15 out of 90, which would mean that about five or six were not in that category. I believe that you think it is balanced but I would like to hear more about it.

We want a system whereby actions can be categorized. For example, if someone has other agendas, such as malice, score settling, revenge, that would be in one category. Another category would be a simple error, without malice. Perhaps you could talk a bit about how that balance between these categories would work in a fair way and about your comfort level.

Mr. Heintzman: That is one of the things that government, the minister and the committee has been struggling to do — create the right balance — so that there is an adequate degree of openness and protection for identities, sensitive information and reputations. In fact, embedded in the bill is a principle of balance. The preamble states explicitly that the bill attempts to achieve a

Je suis maintenant prête à répondre à vos questions. Monsieur Heintzman et moi-même avons travaillé très fort sur ce projet de loi. Nous avons préparé beaucoup d'amendements et nous sommes fiers du résultat. J'espère que nous pourrions l'adopter et ainsi nous assurer que notre personnel est protégé.

Le vice-président : Merci beaucoup pour vos commentaires, madame Marleau. Je sais que vous êtes bien occupée à la Chambre des communes alors si vous devez vous y rendre, vous pouvez quitter à n'importe quel moment.

[Traduction]

Le sénateur Smith : Madame la ministre, vous avez parlé dans votre introduction de ce qui avait été publié dans les journaux et vous pourriez peut-être nous donner quelques précisions à ce sujet. Je sais qu'on a parlé de certaines choses venant d'un fonctionnaire qu'on décrit comme étant le dénonciateur dans le dossier des commandites. Je sais que cette personne va se trouver une autre possibilité d'emploi à laquelle il aspire et que Dieu le bénisse. Est-ce de cela que vous vouliez parler? Il faudrait que ce soit clair. Si les critiques concernent la version antérieure plutôt que la version postérieure, il faut également que cela soit clair.

Mme Marleau : J'ai lu un article de Barbara Jaffe dans le *Sun* de Vancouver. Je ne saurais vous dire à quelle date elle a écrit ce texte, mais je pense qu'il est postérieur à l'adoption, à l'unanimité, du projet de loi à la Chambre des communes. J'étais étonnée parce que ce qu'on disait dans cet article n'avait rien à voir avec le projet de loi en question, qui avait reçu le soutien unanime de la Chambre.

Le sénateur Smith : Je voudrais poser la question à M. Heintzman, mais sentez-vous tous les deux tout à fait libres d'y répondre. Monsieur Heintzman, vous avez parlé de trois points, et les deux premiers concernaient les représailles. Le second concernait le fait que la confidentialité allait être assurée désormais pendant 5 ans plutôt que pendant 20 ans.

Il est évident que tout le monde souhaite un juste milieu. Lorsqu'on a entendu le chiffre 17, le chiffre 3 semblait être valable et honnête. Il y en avait 15 sur les 90, ce qui voudrait dire qu'il y en aurait eu cinq ou six qui n'appartenaient pas à cette catégorie. Je pense qu'à votre avis cela représente un juste milieu, mais j'aimerais en apprendre plus long à ce sujet.

Nous voulons un système dans lequel les différents actes peuvent être classés par catégorie. Par exemple, si quelqu'un a un dessein caché comme une intention malveillante ou la volonté de se venger, ce serait une de ces catégories. Une autre serait un acte commis sans intention malveillante mais simplement par erreur. Vous pouvez peut-être nous dire quelques mots pour nous expliquer comment ce juste milieu entre ces différentes catégories pourrait produire l'équité voulue et nous dire également en quoi cette façon de faire vous met bien à l'aise.

M. Heintzman : C'est précisément l'une des choses — comment créer ce juste milieu — qui a beaucoup interpellé le gouvernement, le ministre et le comité, parce qu'ils voulaient qu'il y ait suffisamment d'ouverture tout en protégeant l'identité des fonctionnaires en cause, les informations de nature délicate et aussi les réputations. D'ailleurs, ce principe du juste milieu fait

balance between two things: A public servant's duty of loyalty as defined in Canadian jurisprudence and his or her right to speak openly. A rich, legal tradition has defined the duty of loyalty that public servants owe to their work, as do employees of any organization. An internal disclosure mechanism tries to provide an avenue through which public servants can exercise their right of free speech to bring to light circumstances that should not exist in this or in any other organization. This is balanced with the other requirements — their duty of loyalty, the need to protect reputations, the need for investigations to be effectively carried out without undue premature publicity and the need to ensure that someone's idea of a wrongdoing is properly tested before it is aired publicly as a supposed wrongdoing.

Senator, you mentioned the statistics that I quoted. It was only three-out-of-70, not 17, investigations that turn out to have a finding of actual wrongdoing.

Senator Smith: It was three-out-of-70 and 15-out-of-90.

Mr. Heintzman: People who think they see a wrongdoing are often mistaken. One of Dr. Keyserlingk's chief roles was to make people understand that they have a little piece of information but when put together with other pieces of information, the story might be somewhat different from what they thought it was.

One of the implicit protections that a measure of this kind can provide for public servants is the opportunity to have their instincts for a wrongdoing properly tested before they walk the plank. It is actually a source of protection for them.

Senator Smith: Do you have a statistic on whether there were clearly identified cases or incidences of malice, inappropriate intent, score settling or revenge?

Mr. Heintzman: To date, senator, there are few instances of that. The current Public Service Integrity Officer Dr. Keyserlingk says that in his work he has never encountered one such example.

Ms. Marleau: That is correct.

Senator Smith: I am glad to hear that.

Mr. Heintzman: On the whole, people are coming forward in good faith.

Senator Downe: I share the view of the parliamentary secretary that this is a good bill and that it is not perfect. I am concerned about one section. My concern relates back to the misunderstanding that could happen between the different levels of the public service and the protection available for those at the lower level of the public service versus those at the higher end who

partie intégrante du projet de loi. Le préambule dit expressément que le projet de loi vise à atteindre l'équilibre entre deux choses, le devoir de loyauté du fonctionnaire tel que l'a défini la jurisprudence canadienne et la liberté d'expression dont ce fonctionnaire bénéficie. Une longue et riche jurisprudence a défini ce devoir de loyauté du fonctionnaire à l'endroit de ses fonctions tout comme n'importe quel employé se doit d'être loyal envers l'organisme pour lequel il travaille. Un mécanisme de divulgation interne se veut un moyen qui permet au fonctionnaire d'exercer sa liberté d'expression pour mettre en lumière des choses qui ne devraient pas exister dans son organisation ou dans n'importe quel autre milieu de travail. Cette liberté est par contre en corrélation avec l'autre condition qui est son devoir de loyauté, la nécessité qu'il y a de protéger la réputation d'autrui, la nécessité qu'il y a de pouvoir faire enquête efficacement sans publicité prématurée excessive, et aussi la nécessité qu'il y a de faire en sorte que l'idée que quelqu'un se fait d'un acte répréhensible soit mûrement pesée avant qu'on présente publiquement l'acte en question comme étant un acte prétendument répréhensible.

Vous avez mentionné, sénateur, les chiffres que je viens de citer. Il n'y a eu que trois enquêtes sur 70 et non pas 17, qui ont permis de conclure à l'existence d'un véritable acte répréhensible.

Le sénateur Smith : Il s'agissait de trois sur 70 et de 15 sur 90.

M. Heintzman : Souvent, quelqu'un qui croit voir un acte répréhensible se trompe. L'une des fonctions principales de M. Keyserlingk consistait à faire en sorte que les gens comprennent bien qu'ils ont effectivement un renseignement ou l'autre, mais quand on l'ajoute à tous les autres, le tableau risque d'être un peu différent de ce qu'il pensait au début.

L'un des garde-fous implicites que ce genre de texte peut offrir aux fonctionnaires, c'est la possibilité qui leur est donnée de faire corroborer le sentiment qu'il y a eu acte répréhensible avant même qu'ils fassent le grand saut. En fait, il s'agit pour eux d'une mesure de protection.

Le sénateur Smith : Y a-t-il des chiffres qui permettent de savoir s'il y a effectivement eu des cas d'intentions malveillantes, d'actes inconvenants ou d'actes de vengeance?

M. Heintzman : Il y en a eu très peu jusqu'à présent, sénateur. L'actuel commissaire à l'intégrité du secteur public, M. Keyserlingk, nous dit que dans l'exercice de ses fonctions, il n'en a jamais rencontré un seul.

Mme Marleau : C'est tout à fait exact.

Le sénateur Smith : Je m'en félicite.

M. Heintzman : Dans l'ensemble, lorsque les gens font une dénonciation, ils agissent de bonne foi.

Le sénateur Downe : Je souscris à ce qu'a dit la secrétaire parlementaire car c'est un bon projet de loi, mais il n'est pas parfait. Il y a une disposition qui me dérange. Il s'agit de l'impression fautive qu'on pourrait avoir d'un niveau de protection différent entre les échelons les plus bas et les échelons les plus élevés de la fonction publique, et donc d'un traitement différent.

may be treated differently. To that end, I am interested in clause 29(3), which talks about the power of the commissioner.

One possible interpretation of that clause is that if there is wrongdoing at the most senior level of the federal government, that person might have to be contacted ahead of time before the commissioner can enter the premises, which might be a direct concern of theirs. They also have to be contacted if their concerns are at the lower end but if they are not involved at the lower end, they may not be as concerned.

Why is that different, for example, than the power that is given to the Auditor General who does not have to provide that notification?

Mr. Heintzman: I am not sure that I can answer your question right now. I do not recall comparing the commissioner's power to that of the Auditor General. If I recall, the key issue that we had in mind was to ensure that investigations could be properly and fairly conducted in an orderly way. There are prohibitions against obstructing an investigation, destroying evidence or doing anything to impede an investigation. There are also explicit legal requirements for cooperation on the part of chief executives and ordinary public servants to assist the commissioner in any investigation. The intent was to give the chief executive notice so that they would be in a position to ensure that that cooperation was forthcoming.

Senator Downe: I have already outlined the reasons for raising that question. As we know, in the current environment the Auditor General has become the benchmark of integrity. That is something that should be done, namely, comparing the powers and in the future you may want to modify that clause. The perception may be that if the wrongdoing is at the most senior level that person is tipped off that we are on the way over. It is like in the old days when you raided a bootlegger. The police called ahead of time and there was no liquor there when they got there. Evidence might be gone.

The Deputy Chairman: He is speaking from a Prince Edward Island experience.

Senator Downe: No, that happened before my time.

My last question pertains to a regional concern. I am wondering about the sensitivity of smaller parts of the public service that are in the regions of Canada, where it will be much harder to come forward and the protection is even more important. We have to ensure that people's careers are safe. We must be sure that other employees understand that they can come forward without recrimination. Is there any sensitivity to that concern?

C'est pour cette raison que le paragraphe 29(3) m'intéresse plus particulièrement en ce sens qu'il parle des pouvoirs du commissaire.

Une des interprétations possibles de cette disposition est que si un acte répréhensible est commis au niveau le plus élevé de l'administration fédérale, la personne en cause pourrait devoir être contactée avant même que le commissaire ne puisse venir sur les lieux, ce qui pourrait les interpeller directement. Ces gens doivent également être contactés s'il s'agit d'un problème perçu au bas de l'échelle, mais s'ils n'interviennent pas au bas de l'échelle, peut-être ne sont-ils pas aussi directement concernés.

Pourquoi cela est-il différent, mettons, des pouvoirs conférés au vérificateur général qui ne doit pas donner de préavis comme c'est le cas ici?

M. Heintzman : Je ne suis pas certain de pouvoir répondre immédiatement à cette question. Je ne souviens pas avoir comparé les pouvoirs du commissaire à ceux du vérificateur général. Si je me souviens bien, ce que nous voulions surtout, c'est que les enquêtes puissent être conduites équitablement et dans les formes voulues. La loi interdit d'entraver le cours d'une enquête, de détruire des preuves ou de faire quoi que ce soit pour empêcher le bon déroulement d'une enquête. La loi exige aussi expressément la coopération des administrateurs généraux et des fonctionnaires ordinaires qui doivent aider le commissaire dans ces enquêtes. Il s'agissait ici de donner un préavis à l'administrateur général afin qu'il puisse veiller à ce que le commissaire reçoive la coopération nécessaire.

Le sénateur Downe : Je vous ai déjà dit pourquoi je voulais poser cette question. Comme nous le savons, dans le contexte actuel, le Bureau du vérificateur général est devenu le modèle de l'intégrité. C'est là quelque chose qu'il faut faire, en l'occurrence comparer les pouvoirs des deux et vous voudrez peut-être à un moment donné modifier l'article en question. On pourrait avoir l'impression que si un acte répréhensible est commis au niveau le plus élevé de la hiérarchie, la personne en cause est avertie du fait que le commissaire s'en vient. C'est comme dans l'ancien temps, lorsqu'il y avait une descente dans une distillerie clandestine. La police la prévenait par téléphone et au moment où elle arrivait sur les lieux, il n'y avait plus d'alcool. Les preuves avaient disparu.

Le vice-président : Venant de l'Île-du-Prince-Édouard, il sait de quoi il parle.

Le sénateur Downe : Non, c'était avant ma naissance.

Ma dernière question a une connotation régionale. Je m'interroge au sujet de la vulnérabilité des petits éléments du secteur public qu'on trouve dans les régions, là où il sera beaucoup plus difficile de faire une dénonciation et où il est d'autant plus important d'offrir les mesures de protection nécessaires. Nous devons protéger l'intégrité des carrières de ces gens. Nous devons être sûrs que ces autres employés comprendront bien qu'ils pourront faire une dénonciation sans qu'il y ait de récrimination. Est-ce que vous avez pensé à ce problème?

Mr. Heintzman: You have a legitimate concern. It is a concern that we have attempted to do something about, although it is not a complete remedy. That is to say, because the commissioner, currently the public service integrity officer, is in Ottawa, because the senior officers of departments are normally in Ottawa, inevitably that means that persons who work at some distance from Ottawa will feel disadvantaged in having access to those officers.

The integrity officer and the senior officers have made significant — I will not say adequate — efforts to reach out to the parts of the public service located in other parts of Canada. They have reached out to make themselves known, to make sure that people know that they can be in contact and that these services are available to them.

We work closely with the senior officials and that is one of the issues that we discuss. We discuss what efforts the different departments are making to ensure that all employees know their rights, how to exercise them and where to go to exercise them.

I will not pretend that puts someone in Prince Edward Island on exactly the same footing as someone here at headquarters, and I think that is something we will have to continue to work at. Living in an electronic world, people are a lot closer in a virtual world than they once were.

Even in my role, people call me up about issues that they see going on in their departments or agencies. I get those calls from places other than Ottawa.

Senator Downe: I am pleased to hear that bears some consideration. One of the problems is that when you work in the regions you do not have the career opportunities you have in Ottawa. You cannot move from one department to another because there is no other department to move to. If you make an allegation here in Ottawa and it becomes uncomfortable, you could transfer to another department. I am glad that issue is under consideration.

Senator Kinsella: It is nice to see you, minister. Thank you for coming here this evening.

As you probably know, I support this bill and I believe in the principle upon which it is resting. I spent some time in the public service as well. We love talking about detail. We were walked through what happens from the time a public servant perceives that something is not quite right and he or she has two avenues to follow.

I like the principle that every unit of the public service should solve its own problems. If there is a problem, an opportunity should be given to good public administrators to resolve, based on solid public administration principles, the problems that are there.

M. Heintzman : Vous avez là un souci parfaitement légitime, et c'est d'ailleurs un souci auquel nous avons essayé de remédier, quoique de façon imparfaite. Nous disons en effet que comme le commissaire, l'actuel Bureau de l'intégrité de la fonction publique, est situé à Ottawa, parce que les agents supérieurs des ministères le sont normalement eux aussi, il est inévitable que cela veuille dire que quiconque travaille un peu loin d'Ottawa se sentira défavorisé lorsqu'il devra s'adresser à eux.

L'agent de l'intégrité et les agents supérieurs ont fait beaucoup d'efforts — et je ne dirais pas que ces efforts soient suffisants — pour rejoindre les éléments de l'administration publique qui travaillent ailleurs au Canada. Ils se sont fait connaître, ils ont veillé à ce que les fonctionnaires sachent qu'ils peuvent les atteindre et qu'ils peuvent compter sur ces services.

Nous sommes en relations étroites avec les hauts fonctionnaires et c'est précisément l'une des choses dont nous discutons avec eux. Nous discutons de ce que font les différents ministères pour que tous les employés connaissent leurs droits, pour qu'ils sachent comment s'en prévaloir et à qui s'adresser pour le faire.

Je n'irai pas jusqu'à dire qu'un fonctionnaire qui travaille à l'Île-du-Prince-Édouard est exactement sur le même pied que son collègue qui travaille à l'administration centrale à Ottawa, et je pense que c'est là une question qui devra continuer à retenir notre attention. Dans le monde électronique dans lequel nous vivons, les gens sont toutefois beaucoup plus proches les uns des autres dans cet environnement virtuel que n'était jadis le cas.

Même en ce qui me concerne, les fonctionnaires peuvent fort bien me téléphoner pour me parler de quelque chose qu'ils auraient vue dans leurs ministères ou dans leurs organismes. Il n'y a pas que des fonctionnaires d'Ottawa qui me téléphonent ainsi.

Le sénateur Downe : Je suis heureux d'entendre que cela est pris en considération. Le problème, c'est que lorsqu'on travaille dans une région, on n'a pas les mêmes possibilités d'avancement qu'à Ottawa. Il n'est pas possible de passer d'un ministère à un autre parce qu'il n'y en a peut-être aucun autre sur place. À Ottawa, si un fonctionnaire fait une allégation et se sent un peu mal à l'aise, il peut toujours se faire muter dans un autre ministère. Je suis donc heureux que ce problème soit pris en considération.

Le sénateur Kinsella : C'est toujours agréable de vous voir ici, madame la ministre, et je vous remercie d'être venue ce soir.

Comme vous le savez sans doute, j'appuie ce projet de loi et je crois au principe sur lequel il repose. Moi aussi, j'ai évolué dans la fonction publique. Nous aimons beaucoup parler de points de détail. On nous a expliqué ce qui se passait entre le moment où un fonctionnaire commence à avoir l'impression qu'il y a quelque chose qui ne va pas et on nous a expliqué qu'il avait une ou deux options possibles.

J'aime beaucoup le principe voulant que chaque élément du secteur public devrait pouvoir trouver une solution à ses propres problèmes. Si problème il y a, il faudrait également pouvoir donner à nos bons gestionnaires publics la possibilité de trouver une solution fondée sur les sains principes de l'administration publique.

It is terribly important that the anti-retaliation mechanisms be strong because whistle-blowing legislation is only as good as the protection given to the whistle-blower. It is a complaints-based process and it only works if complainants come forward. I am not at all surprised that under the policy model — which was better than nothing, I suppose, but I was quite convinced at the time it would never work because you need legislation and I think it is proven by the point — that only three or four of the disclosures, upon investigation, were found to be sustainable.

That speaks more to the quality of the disclosures of the 70. That is a quantitative indication of how many problems there may be. My argument for that goes back to our fair employment practices legislation and there were hardly any complaints.

Years ago, the federal and provincial labour departments rarely received a complaint of racism in the workplace, et cetera. The law was there, however. There was to be no discrimination because of race under the Fair Employment Practices Act. Once we had a Human Rights Act, wherein we provided a commission or an agency as a matter of public policy that was in the public interest, that some entity would take carriage then, all of a sudden, you read in the annual reports there are hundreds of complaints and a lot of resolution that is achieved before going necessarily to a tribunal level. I think the elements are in this bill.

One way in which one can test pieces of legislation is through comparative analysis. The first bill you drafted and the minister brought in, as you said, received 52 amendments. I suppose that speaks to the diligence of the members in the other place. Obviously you did not come in with the original draft as the perfect document. I recognize that this is not perfect, either.

The new bill before us includes those 52 amendments. Should this become law, have you done an analysis as to how this stacks up against Australia, the United States or the United Kingdom, or those provinces like New Brunswick and Quebec where there is a little bit of whistle-blowing legislation in their public sectors?

Mr. Heintzman: In the course of policy development, we have looked at disclosure regimes in other countries. To be quite honest, I do not think that since the House of Commons finished its work in October that we have actually gone back and done a clause-by-clause analysis of the bill in relation to provisions in other countries. I am not sure whether that would pay off well because this is a unique regime. This goes a lot further in many ways than what exists in any other country of which I am aware.

Il est absolument impératif que les dispositifs antireprésailles soient solides parce qu'une loi sur la dénonciation ne pourra produire de bons résultats que si les dénonciateurs sont bien protégés. Le processus tout entier repose sur le principe de la plainte et il ne peut fonctionner qui s'il y a des gens pour se plaindre. Je ne suis pas du tout étonné qu'en vertu du modèle de politique — qui était mieux que rien, j'imagine, mais à l'époque j'étais fermement convaincu qu'il ne donnerait rien faute de loi habilitante, et je pense que la chose a été bien prouvée — seulement trois ou quatre de ces divulgations aient donné lieu, après enquête, à un constat probant.

Voilà qui en dit long sur la qualité des divulgations de ces 70. Cela nous donne une idée quantitative du nombre de problèmes qu'il pourrait y avoir. Si j'affirme cela, c'est en pensant à la loi que nous avions sur les pratiques équitables en matière d'emploi, qui n'a pratiquement donné lieu à aucune plainte.

Il y a plusieurs années de cela, les ministères fédéral et provinciaux du Travail ne recevaient que très rarement de plaintes en matière de racisme en milieu de travail, par exemple, mais la loi était bien là. La loi sur les pratiques équitables en matière d'emploi interdisait toute discrimination fondée sur la race. Lorsque le gouvernement fédéral a adopté sa Loi sur les droits de la personne, qui portait création d'une commission ou d'une agence pour exécuter une politique publique d'intérêt public, qui portait donc qu'il y aurait une entité qui s'occuperait de cela, on a commencé tout d'un coup à lire dans les rapports annuels qu'il y avait des centaines de plaintes et toute une série de règlements survenus sans qu'il faille passer par les tribunaux. Je pense que tous ces éléments-là figurent dans le projet de loi.

L'analyse comparative est l'une des façons qui permettent de valider un texte de loi. Le premier projet de loi que vous avez rédigé et que le ministre avait déposé, comme vous l'avez dit, a été amendé 52 fois. J'imagine que cela en dit long sur la diligence des membres de l'autre Chambre. Manifestement, la version initiale n'était pas le document parfait et je dois admettre que cette version-ci n'est pas parfaite non plus.

Ces 52 amendements ont été intégrés au nouveau projet de loi dont nous sommes saisis. Si ce texte devenait loi, avez-vous fait une analyse pour voir comment il se comparait aux législations de l'Australie, des États-Unis ou du Royaume-Uni, ou encore à celles du Nouveau-Brunswick et du Québec qui ont déjà l'un et l'autre un texte législatif protégeant les dénonciateurs du secteur public?

M. Heintzman : Pendant l'élaboration de la politique, nous avons examiné quels étaient les régimes de divulgation qui existaient à l'étranger. Pour être tout à fait honnête avec vous, je ne pense pas que, depuis que la Chambre des communes a terminé ses travaux en octobre, nous ayons fait un retour en arrière pour étudier le projet de loi article par article pour le comparer à ce qui existait ailleurs. Je ne suis pas certain d'ailleurs que cela soit utile étant donné qu'il s'agit ici d'un régime unique en son genre. Il va beaucoup plus loin, à bien des égards, que ce qu'on peut trouver à l'étranger, du moins à ma connaissance.

I can make a few comparative comments if you would like. In the United Kingdom, the civil service functions under the Civil Service Code. That code sets out the constitutional relationship between the public service and ministers and the principles that govern them. Then, if public servants see or are asked to do something that is contrary to the code, they may make a disclosure.

They must, first, make it within their department. Once they have exhausted the internal route, they may go to the commissioners. In a sense, that United Kingdom model was a little closer to the original model of Bill C-11. In this sense, both structurally and in many other features, our model is much stronger. It contains a stronger definition of wrongdoing and a stronger reprisal protection regime. The commissioner has a more defined standing and more exclusive focus, and so on.

The situation in Australia is somewhat similar to the U.K. Their disclosure regime is imbedded in the Australian Public Service Act, which sets out values of the public service, a code of conduct for the public service and a disclosure regime. Disclosures can be made to the public service commissioner. Their model does not contain anything like the legislative richness of this particular regime.

The New Zealand regime is very *sui generis*. A number of persons are authorized, but there is not a single focus for the investigation of disclosure in New Zealand.

Senator Kinsella: Do any of those regimes have a mechanism of monetarily rewarding the whistle-blower in relationship to large savings of public funds? If they take on the burden — and it is a heavy burden when one blows the whistle, even when there is a regime in place — are there regimes where there is compensation? If the public servant saves a given department and thus the taxpayers hundreds of millions of dollars, is there some kind of recognition, if not in a monetary way, in some other kind of way?

Mr. Heintzman: We do not know of any disclosure or whistle-blowing regime anywhere in the world that has monetary compensation. There may be, but we do not know about it. This is a perennial myth about the United States, that the U.S. whistle-blowing regime involves monetary rewards or compensation for public servants who make disclosures or blow the whistle, which is not the case. The only statute that I am aware of that involves something of what you are describing is a statute that exists in the United States called the False Claims Act, which is a Civil War statute. Its goes back to the Civil War, Senator Smith.

Senator Kinsella: He fought with the South.

Mr. Heintzman: I know he is a man with a great interest in history.

Senator Smith: He knows I am a history buff.

Vous pourrez toutefois, si vous voulez, faire quelques comparaisons. Au Royaume-Uni, la fonction publique est subordonnée au Civil Service Code. C'est un code qui précise les rapports constitutionnels entre l'administration publique et les ministres, ainsi que les principes qui les régissent. Si un fonctionnaire constate ou est appelé à faire quelque chose qui contrevient au code, il peut faire une divulgation.

D'abord, il doit le faire au sein de son ministère. Une fois que le recours interne a été épuisé, il peut s'adresser aux commissaires. À certains égards, le modèle britannique était un peu plus proche du modèle prévu à l'origine dans le projet de loi C-11. À cet égard, du point de vue aussi bien de la structure que d'autres caractéristiques, notre modèle à nous est beaucoup plus fort. Il contient une définition beaucoup plus serrée de l'acte répréhensible et aussi un régime de protection plus fort contre les représailles. Le commissaire a chez nous un statut mieux défini et un pôle d'intervention plus exclusif, par exemple.

En Australie, la situation est un peu semblable à celle qu'on trouve au Royaume-Uni. Le régime de divulgation est inscrit dans la Public Service Act australienne qui définit les valeurs propres à la fonction publique, un code de conduite pour les fonctionnaires ainsi qu'un régime de divulgation. Les divulgations peuvent être effectuées auprès du commissaire de la fonction publique. Ce modèle australien n'a toutefois pas la même richesse législative que le régime prévu ici.

Le régime néo-zélandais est un cas très particulier. Plusieurs personnes sont autorisées, mais il n'y a pas de pôle unique pour les enquêtes en cas de divulgation.

Le sénateur Kinsella : Un de ces régimes est-il assorti d'une récompense monétaire pour le dénonciateur qui permettait à l'État d'économiser beaucoup d'argent? Si un dénonciateur prend sur lui — et c'est un lourd fardeau qu'on assume lorsqu'on fait une dénonciation, même s'il y a un régime de protection — de tirer la sonnette d'alarme, y a-t-il un régime d'indemnisation? Si le fonctionnaire permet à son ministère, et donc aux contribuables, d'économiser des centaines de millions de dollars, est-il récompensé d'une façon ou d'une autre, même si elle n'est pas pécuniaire?

M. Heintzman : À notre connaissance, il n'existe dans le monde aucun régime de divulgation ou de dénonciation assorti d'une récompense pécuniaire. Peut-être en existe-t-il quelque part, mais nous ne le savons pas. Il y a bien l'éternel mythe qui veut qu'aux États-Unis, les fonctionnaires dénonciateurs, ceux qui tirent la sonnette d'alarme, soient récompensés pécuniairement, mais ce n'est pas le cas. Le seul texte législatif que je connaisse et qui parle un peu de ce genre de chose est une loi des États-Unis qui a pour titre False Claims Act et qui remonte à la guerre civile. Cette loi remonte à la guerre civile, sénateur Smith.

Le sénateur Kinsella : Il s'est battu du côté du Sud.

M. Heintzman : Je sais qu'il s'intéresse énormément à l'histoire.

Le sénateur Smith : Il sait que je suis un mordu d'histoire.

Mr. Heintzman: That act enables an ordinary citizen, but not a public servant, who believes that some contractor is ripping off the government to sue the contractor. If the government chooses not to join the suit and if the suit is successful, then the ordinary citizen can keep a share of the proceeds. That does not apply to public servants making disclosures or blowing the whistle.

Senator Kinsella: Minister, we live in extraordinary times. We have before the Senate a number of bills that we have on the fast-track mode, to use the language from your House. In fact, this evening, we have several committees sitting with the desire to have those committees report on those four bills that were part of the fast-tracking decision. However, those bills have not been examined at all in the House of Commons in the sense that you did all stages at the same time.

In this bill, you have indicated, as has Mr. Heintzman, that there were 27 meetings, I think, of your committee, and the government was working hand in glove with all parties, and it was an all-party decision.

Ms. Marleau: That is correct.

Senator Kinsella: You heard from a large number of witnesses. Some of the representations that have been made to me as a senator from people knowing that we would be examining this bill went something like this, "Because Bill C-11 was amended so significantly, we would like to have a chance to comment on Bill C-11 in its amended form."

I am not overly convinced by that argument. The witnesses come before this committee to help honourable senators deliberate and analyze as carefully as we can the legislation, but we often do not go in the direction that a given witness would like us to go when we look at a piece of legislation. It is not necessarily axiomatic that we have to do that.

In this instance, I am of the view that I think the bill is a good bill. It is not a perfect bill, but I would not want perfection to stand in the way of the good. I sit on this committee as an ex officio member with a right of vote, and I hope to convince my colleagues that we would do what is happening in some other committees tonight, and having heard from the minister and from officials, that we would move to clause-by-clause and report this bill without amendment tomorrow in the Senate so that it could get third reading before what many people in town think will be the drawing to a conclusion of this House. It is happening with at least four other bills.

I am interested in this bill in a special way; I would like to get your support. We would take your bill, relying on your testimony and that of the officials that you had worked with all the other parties and with the witnesses. We are capable of reading the bill. I am interested to your reaction to that proposition.

M. Heintzman : Cette loi permet à un simple citoyen, mais non à un fonctionnaire, qui estime qu'un entrepreneur est en train d'arnaquer le gouvernement pour poursuivre l'entrepreneur. Si le gouvernement décide de ne pas participer à la poursuite et si la poursuite est couronnée de succès, alors le simple citoyen peut garder une partie de l'indemnité. Cela ne s'applique pas aux fonctionnaires qui dénoncent des actes répréhensibles.

Le sénateur Kinsella : Madame la ministre, nous vivons à une époque extraordinaire. Le Sénat est saisi d'un certain nombre de projets de loi que le gouvernement veut faire adopter à toute vapeur, pour reprendre l'expression utilisée par votre Chambre. En fait, ce soir, nous avons plusieurs comités qui siègent afin qu'ils fassent rapport des quatre projets de loi en question qui ont été adoptés à toute vapeur. Cependant ces projets de loi n'ont absolument pas été examinés par la Chambre des communes puisque vous avez procédé à toutes les étapes en même temps.

Dans ce projet de loi, vous avez indiqué, comme l'a fait M. Heintzman, que votre comité s'est réuni 27 fois et que le gouvernement a travaillé très étroitement avec tous les partis et qu'il s'agissait d'une décision qui a été prise par tous les partis.

Mme Marleau : C'est exact.

Le sénateur Kinsella : Vous avez entendu un grand nombre de témoins. Certaines personnes qui savaient que nous examinerions ce projet de loi ont fait des démarches auprès de moi à titre de sénateur pour me demander d'avoir la possibilité de présenter des commentaires au sujet du projet de loi C-11 étant donné le nombre important d'amendements qui y ont été apportés.

Je ne trouve pas que cet argument soit très convaincant. Les témoins comparaissent devant le comité pour aider les sénateurs à délibérer et à analyser aussi soigneusement que possible le projet de loi, mais souvent, lorsque nous examinons un texte de loi, le point de vue que nous adoptons ne correspond pas au point de vue que certains témoins aimeraient que nous adoptions. Il n'y a rien qui nous oblige à le faire.

Dans ce cas, je considère que le projet de loi est un bon projet de loi. Ce n'est pas un projet de loi parfait, mais le mieux est souvent l'ennemi du bien. Je siège au comité à titre de membre d'office ayant un droit de vote, et j'espère convaincre mes collègues de faire comme certains autres comités qui siégeront ce soir, et après avoir entendu la ministre et ses collaborateurs, à savoir que nous passions à l'étude article par article du projet de loi et que nous en fassions rapport sans amendement demain au Sénat afin qu'il puisse franchir l'étape de la troisième lecture avant qu'il ait lieu, comme le soupçonnent bien gens en ville, la dissolution de cette Chambre. La situation est la même pour au moins quatre autres projets de loi.

Ce projet de loi m'intéresse tout particulièrement; j'aimerais obtenir votre appui. Nous accepterions votre projet de loi, en nous fiant sur votre témoignage et celui de vos collaborateurs selon lesquels vous allez travailler avec tous les autres partis et avec les témoins. Nous sommes capables de lire le projet de loi. J'aimerais connaître votre réaction à cette proposition.

Ms. Marleau: We would be quite honoured, those of us from the other place who worked on this legislation, that you would pass it. I also want to remind you that this is not the first piece of legislation. There was a previous bill in another House that had also had some discussion — not the depth of discussion of this one, but it certainly had some discussion. There has been a lot of work on this bill.

With this legislation, we wanted to continue with the internal process in all departments, Crown corporations and agencies. We felt it essential that be in place in all departments. We felt that by allowing a whistle-blower to go directly to the commissioner, it would make each agency, Crown corporation, department, even more attentive to their own internal mechanism. If their own mechanism works very well, there will not be as much need for the person to feel they have to go directly to the commissioner. We established that kind of balance, and I think we did it quite well.

We insisted that all Crown corporations, including the RCMP, be a part of this legislation. It was incredibly difficult for our legislative people to come up with ways of ensuring that these kinds of bodies were included in the legislation. I do not think it was particularly well received by Mr. Heintzman when I said to him, "I think you better find a way of doing it, because it will happen."

All of us who worked on the committee from all parties are proud of this piece of proposed legislation. We listened to witnesses who had been involved in whistle-blowing and had been penalized for it. Being very practical, we used their experience to try to ensure that the conditions under which they were mistreated, not treated well or pushed aside were addressed.

Were we capable of addressing all their concerns? We tried. A review process is part of this proposed legislation.

I am anxious to see the bill in force because the public service needs it. The sooner we have it in place, the sooner we will have an independent commissioner and the better it will be for our public service.

We have a very good public service but there are times when problems occur and it is important to support our public service when it experiences problems. As legislation, this bill will do the trick, but not by itself. I also believe that the public service has to be educated in what this piece of proposed legislation means and how to use it.

You spoke of some of the other bills in place on discrimination and how people did not complain. Often, people did not realize that they had that available to them. A vital part of this will be how it is presented to the public service through an education process.

Mme Marleau : Nous sommes tout à fait honorés, ceux d'entre nous de l'autre endroit qui ont travaillé à ce projet de loi, que vous l'adoptiez. Je tiens également à vous rappeler qu'il ne s'agit pas du premier texte de loi. Auparavant, il y a eu un autre projet de loi dans une autre Chambre qui a fait l'objet de certaines discussions — pas aussi approfondies que celui-ci mais qui a fait certainement l'objet de certaines discussions. On a consacré beaucoup de travail à ce projet de loi.

À l'aide ce projet de loi, nous voulions poursuivre le processus interne dans tous les ministères, toutes les sociétés d'État et tous les organismes. Nous considérons essentiel qu'il soit instauré dans tous les ministères. Nous considérons qu'en autorisant un dénonciateur à s'adresser directement au commissaire, cela inciterait chaque organisme, chaque société d'État, chaque ministère à être encore plus attentif à ses propres mécanismes internes. Si leurs propres mécanismes fonctionnent très bien, la personne en question n'éprouvera pas autant le besoin de s'adresser directement au commissaire. C'est le genre d'équilibre que nous avons établi, et je pense que nous l'avons fait de façon assez efficace.

Nous avons insisté pour que toutes les sociétés d'État, y compris la GRC, soient assujetties au projet de loi. Il a été extrêmement difficile pour nos rédacteurs législatifs de trouver des moyens de s'assurer que ce genre d'organisme soit inclus dans la loi. Je ne crois pas que M. Heintzman ait fait bon accueil à cette idée lorsque je lui ai dit : « Vous avez intérêt à trouver un moyen d'y parvenir, parce que cela se fera. »

Tous ceux d'entre nous de tous les partis qui ont travaillé au comité sont fiers de ce projet de loi. Nous avons entendu des témoins qui ont dénoncé des actes répréhensibles et qui ont été pénalisés pour avoir agi ainsi. Comme nous sommes très pratiques, nous nous sommes servis de leur expérience pour tâcher de nous assurer de donner suite aux conditions dans lesquelles ils ont été maltraités, n'ont pas été bien traités ou ont été écartés.

Avons-nous réussi à donner suite à toutes leurs préoccupations? Nous avons essayé de le faire. Un processus d'examen fait partie des dispositions du projet de loi.

J'ai hâte que le projet de loi entre en vigueur parce que la fonction publique en a besoin. Plus tôt il sera en vigueur, plus tôt nous aurons un commissaire indépendant et mieux ce sera pour notre fonction publique.

Nous avons une très bonne fonction publique mais parfois des problèmes surgissent et il est important de soutenir notre fonction publique lorsqu'elle est aux prises avec des problèmes. C'est ce que permettra de faire ce projet de loi mais il faut également sensibiliser la fonction publique à l'objet de ce projet de loi et à la façon de s'en servir.

Vous avez parlé de certains des autres projets de loi qui existent en matière de discrimination et du fait que les gens ne se plaignent pas. Souvent, les gens ne se rendent pas compte qu'ils disposent de ce recours. Il est donc indispensable de sensibiliser la fonction publique à l'existence de ce mécanisme.

Senator Kinsella: That was the conclusion of this committee when it had before it and adopted a Senate whistle-blowing bill. During the hearings on that bill we heard from many witnesses. There is a body of knowledge on whistle-blowing in this committee so it has been easy for the honourable senators to review this bill. Indeed, we have been involved in some of the more difficult cases.

This bill, notwithstanding the events that surround us, is a good one and can be improved. We would be responsible in this chamber because of the knowledge that we have from the work that we have done, as Mr. Heintzman indicated, for a number of years now. I thank you, minister.

Ms. Marleau: I would like to add something for those who are worried about the regional aspect of this bill. Many of us on the committee were just as concerned as you are and that will have to be watched closely. Many of the regional offices are small. If someone is a whistle-blower in one of those offices, it may be difficult for that person to be protected. The commissioner and all of those involved in this process will have to be particularly careful in such cases because it might not always be evident how to protect a person in a small office when there is only one person. I am sure there are mechanisms in the bill to ensure that protection. God willing, it will be a very good bill and five years from now, or whenever, we will not have to amend it significantly but perhaps only tweak it a bit to make it perfect.

Senator Smith: I welcome Senator Kinsella's remarks. I know he has a personal interest in this subject for the reasons he stated. It was beneficial that the other place wound up with unanimous support and I sense that the Senate will go in that direction. The nature of this is such that it should be above partisanship, and I do not think there is any element of that here.

Senator Cowan: I wanted to explore the comments about balance made by Senator Smith. This proposed legislation is a work in progress and the concerns I had along those lines will be dealt with when we see how it works in its application.

The Deputy Chairman: Honourable senators, I would that we proceed with the witnesses present so that we might ask any questions. We will then adjourn for about three to four minutes to reconstitute the group.

Senator Kinsella: We have permission to sit and are not bound by the clock.

The Deputy Chairman: Are there additional questions of our witnesses?

Le sénateur Kinsella : C'est la conclusion à laquelle était arrivé ce comité lorsqu'il a étudié et adopté un projet de loi du Sénat sur la dénonciation. Au cours des audiences qui ont porté sur ce projet de loi, nous avons entendu un grand nombre de témoins. Les membres du comité sont bien au courant des questions qui se rattachent à la dénonciation et, par conséquent, il leur a été facile d'examiner ce projet de loi. En fait, nous avons participé à certains des cas les plus difficiles.

Indépendamment des événements qui se produisent autour de nous, ce projet de loi est un bon projet de loi et peut être amélioré. Nous avons l'intention d'agir de façon responsable dans cette Chambre en raison des connaissances que nous avons pu acquérir grâce au travail que nous avons fait, comme l'a indiqué M. Heintzman, depuis un certain nombre d'années. Je vous remercie, madame la ministre.

Mme Marleau : Je tiens à ajouter quelque chose pour ceux d'entre vous qui sont préoccupés par l'aspect régional du projet de loi. Un grand nombre des membres du comité étaient tout aussi préoccupés que vous l'êtes et il faudra surveiller cet aspect de près. Un grand nombre des bureaux régionaux sont petits. Si un employé dans l'un de ces bureaux est un dénonciateur, il sera peut-être difficile de le protéger. Le commissaire et tous ceux qui participent à ce processus devront accorder une attention particulière à de tels cas parce qu'il ne sera pas toujours évident de déterminer la façon de protéger une personne dans un petit bureau lorsqu'il n'y a qu'une personne. Je suis sûre que le projet de loi prévoit des mécanismes permettant d'assurer cette protection. Il faudra espérer qu'il s'agira d'un très bon projet de loi et que d'ici cinq ans, ou quelle que soit la période prévue, nous n'aurons pas à le modifier en profondeur mais peut-être simplement à y apporter de légères modifications pour qu'il soit parfait.

Le sénateur Smith : Je me réjouis des observations faites par le sénateur Kinsella. Je sais qu'il s'intéresse personnellement à cette question pour les raisons qu'il a énoncées. C'est une bonne chose que l'autre endroit lui ait donné son appui unanime et j'ai l'impression que le Sénat s'orientera dans la même voie. C'est un projet de loi qui doit aller au-delà de la partisanerie, et je ne crois pas qu'il y en ait quelque trace que ce soit ici.

Le sénateur Cowan : Je tiens à approfondir les commentaires faits par le sénateur Smith à propos de l'équilibre. Ce projet de loi est un travail en cours et c'est au moment de son application que l'on pourra déterminer si mes préoccupations en ce sens étaient fondées ou non.

Le vice-président : Chers collègues, j'aimerais que nous entendions les témoins présents afin que nous puissions leur poser des questions. Nous allons donc suspendre la séance pendant trois ou quatre minutes pour reconstituer le groupe.

Le sénateur Kinsella : Nous avons la permission de siéger et nous ne sommes pas limités par le temps.

Le vice-président : Avez-vous des questions supplémentaires à poser à nos témoins?

Senator Kinsella: I want to pick up on the point that you failed to do a moment ago. The minister underscored the importance of an educational program surrounding this bill and I could not agree more. The record shows that we said the same thing when we had examined the Senate bill on whistle-blowing. We determined that the educational program was essential. It might be even more important because it is part of the cultural change. Unless you believe in innate ideas, most believe we know only that which we learn. The philosophy of why we do it and the manner in which it operates would have to be learned. I believe that Treasury Board would have that responsibility or would you see this as the role of the commissioner?

Mr. Heintzman: Senator, I would draw your attention to clause 4 of the bill, which is often overlooked. It is one of the most important clauses in the bill and is found under "Promoting Ethical Practices." Clause 4 states:

The Minister must promote ethical practices in the public sector and a positive environment for disclosing wrongdoings by disseminating knowledge of this Act and information about its purposes and processes and by any other means that he or she considers appropriate.

The definition of "minister" in the bill is the Minister Responsible for the Public Service Human Resources Management Agency. It would be the responsibility of our office to undertake this promotion. Ms. Marleau's committee in the House has invited the President of the Treasury Board to appear to speak to the implementation process. They may have been anticipating your decision here tonight but the invitation was extended. Senator, we are very much in the process of ensuring that each public servant is aware of his or her rights and responsibilities under this act. Treasury Board has set aside some money to support that implementation and educational process.

The Deputy Chairman: Are there additional questions?

On behalf of senators, I thank you, Ms. Marleau.

[Translation]

The minister was here a few days ago and we know that he wants to see this legislation adopted. Mr. LeFrançois, thank you very much.

[English]

Mr. Heintzman, we saw one another a great deal when we dealt with Bill C-25, in respect of the public service reorganization. I am sorry we did not have questions for you, Ms. Graham, but we knew you were there backing up Mr. Heintzman and Ms. Marleau.

Mr. Heintzman: May I put on the record that Senator Smith and my brother were both born on May 16, 1941, in the interests of full disclosure?

Le sénateur Kinsella : Je tiens à soulever un aspect que l'on a négligé il y a un instant. La ministre a souligné l'importance d'un programme de sensibilisation concernant le projet de loi et je suis tout à fait d'accord avec elle. Il est un fait que nous avons dit la même chose lorsque nous avons examiné le projet de loi sur la dénonciation. Nous avons déterminé qu'un programme de sensibilisation était essentiel. Il est possible qu'il soit encore plus important parce qu'il fait partie d'un changement culturel. À moins de croire en des idées innées, en règle générale on croit que nous savons seulement ce que nous apprenons. Il faudrait apprendre les principes d'une telle démarche et la façon dont ces projets de loi fonctionnent. Je crois que cette responsabilité devrait relever du Conseil du Trésor ou envisagez-vous de confier ce rôle au commissaire?

M. Heintzman : Sénateur, j'attire votre attention à l'article 4 du projet de loi, que l'on oublie souvent. C'est l'un des articles les plus importants du projet de loi qui se trouve sous la rubrique «Sensibilisation». L'article 4 énonce :

Le ministre encourage, dans les lieux de travail du secteur public, des pratiques conformes à la déontologie et un environnement favorable à la dénonciation des actes répréhensibles par la diffusion de renseignements sur la présente loi, son objet et son processus d'application, ainsi que par tout autre moyen qui lui semble indiqué.

Dans ce projet de loi, la définition de « ministre » désigne le ministre responsable de l'Agence de gestion des ressources humaines de la fonction publique. Ce genre de promotion relèverait de la responsabilité de notre bureau. Le comité de Mme Marleau à la Chambre a invité le président du Conseil du Trésor à comparaître pour parler du processus de mise en œuvre. Ils ont peut-être prévu votre décision ici ce soir, mais l'invitation leur a été faite. Monsieur le sénateur, nous sommes en train de faire le nécessaire pour nous assurer que chaque fonctionnaire est conscient de ses droits et responsabilités en vertu de cette loi. Le Conseil du Trésor a réservé des fonds pour appuyer ce processus de mise en œuvre et de sensibilisation.

Le vice-président : Y a-t-il des questions supplémentaires?

Au nom des sénateurs, je tiens à vous remercier, madame Marleau.

[Français]

Le ministre était ici il y a quelques jours et nous savons qu'il veut voir ce projet de loi adopté. Monsieur LeFrançois, merci beaucoup.

[Traduction]

Monsieur Heintzman, nous avons été témoin d'un autre grand moment lorsque nous nous sommes occupés de ce projet de loi C-25, concernant le remaniement de la fonction publique. Je suis désolé que nous n'ayons pas eu de questions à vous poser, madame Graham, mais nous savions que vous étiez là pour prêter main forte à M. Heintzman et à Mme Marleau.

M. Heintzman : Puis-je préciser, par souci de divulgation complète, que le sénateur Smith et mon frère sont tous deux nés le 16 mai 1941?

The Deputy Chairman: Is there anything more we should know about the American Civil War?

It has been proposed by Senator Kinsella that we proceed at this time to clause-by-clause and report this bill back now, assuming that it is accepted by this committee this evening. Before I ask for a motion in that regard, I want to point out a number of things.

First, normally we will give notice that we are going to do this. We have not given notice. Second, we normally do clause-by-clause not on the same day as we have studied the bill and had witnesses.

We had a list of approximately 47 to 50 potential witnesses that had not been worked out by the steering committee. Is everybody satisfied that there is not significant opposition to this bill that we have not heard from?

Senator Harb: There is some urgency in this matter and this bill has had the unanimous support in the other House.

The Deputy Chairman: That always worries me.

Senator Harb: I think what we should do is move with it as efficiently as possible so we can meet the needs of those who are affected by this bill. Like every piece of legislation, after five years, in any event, it will come up for review.

In addition, should there be serious concerns with regard to certain aspects of this legislation, it does not exclude the government from bringing forward an amendment at some point in time, including the Senate.

My submission to you, chair, in light of the priority that has been put on this legislation, that we proceed with it. If it means for us to waive the rules through unanimous consent of the committee, I propose we do that.

The Deputy Chairman: You are quite right, Senator Harb; this committee is master of its own procedure and process. Even though it is our custom to give notice and have a separate day for clause-by-clause consideration of the bill, we can certainly waive that with consent.

Senator Kinsella: I think that is a good practice that I hope would be sustained, and that this would not be considered any kind of a precedent. The circumstance, as we all know, is that there are four other committees that will be doing exactly the same thing this evening.

This is a special circumstance. It is only because this committee — I do not mean to say this the wrong way — knows a lot about whistle-blowing legislation. We worked on it for a long time. As such, we have been able to go through this bill with a body of knowledge and understanding.

I agree 100 per cent with what Senator Harb is saying. If for some reason when this new regime is in place under this new bill, would something appear that either House missed, which comes

Le vice-président : Y a-t-il autre chose que nous voudrions savoir à propos de la guerre civile américaine?

Le sénateur Kinsella a proposé que nous passions maintenant à l'étude article par article du projet de loi et que nous en fassions rapport maintenant, en partant du principe qu'il sera accepté par le comité ce soir. Avant de demander que l'on présente une motion en ce sens, je tiens à préciser certaines choses.

Tout d'abord, habituellement, nous donnons avis que nous allons passer à cette étape. Nous n'avons pas donné avis. Deuxièmement, habituellement, nous ne faisons pas l'étude article par article le même jour où nous étudions le projet de loi et entendons les témoins.

Nous avons eu une liste d'environ 47 à 50 témoins possibles, qui n'avait pas été établie par le comité directeur. Êtes-vous tous convaincus que nous avons entendu tous ceux qui s'opposaient de façon importante à ce projet de loi?

Le sénateur Harb : Cette question est assez urgente et le projet de loi a reçu l'appui unanime de l'autre Chambre.

Le vice-président : Cela me paraît toujours inquiétant.

Le sénateur Harb : Je pense que nous devrions agir aussi efficacement que possible afin de répondre aux besoins de ceux qui seront touchés par ce projet de loi. Comme tout autre texte de loi, quoi qu'il en soit après cinq ans, il fera l'objet d'un réexamen.

De plus, s'il y a des réserves importantes concernant certains aspects de ce projet de loi, le gouvernement peut toujours proposer un amendement à la loi à un moment donné, y compris au Sénat.

Je proposerais, monsieur le président, vu la priorité donnée à ce projet de loi, que nous allions de l'avant. S'il faut suspendre les règles avec le consentement unanime du comité, je propose qu'on le fasse.

Le vice-président : Vous avez tout à fait raison, sénateur Harb; le comité est maître de ses procédures et de ses processus. Même si nous avons l'habitude de donner avis et de faire l'étude article par article du projet de loi un autre jour, nous pouvons certainement faire les choses autrement si nous avons le consentement du comité.

Le sénateur Kinsella : Je crois que c'est une bonne pratique que j'aimerais voir maintenue, et ce cas-ci ne devrait pas être considéré comme un précédent. Comme nous le savons tous, il y a quatre autres comités qui font exactement la même chose que nous ce soir.

C'est une circonstance spéciale. C'est seulement parce que ce comité — je ne veux pas donner la mauvaise impression — connaît très bien le projet de loi sur les dénonciateurs. Nous y travaillons depuis longtemps. Nous avons donc pu miser sur nos connaissances et notre compréhension en étudiant ce projet de loi.

Je suis entièrement d'accord avec les propos du sénateur Harb. Si, une fois que le nouveau régime sera en vigueur, un problème surgit qu'aucune des deux Chambres n'a relevé, ce qui peut

up with all legislation, then an amendment is brought forward. I would suspect that the next government might very well come in with some amendments to this bill in the new Parliament.

I feel comfortable from that point of view.

In terms of the precedent, you are right, I am glad you placed it on the record, senator. Because other committees this evening are examining bills and will do clause-by-clause on those bills and report them tomorrow, the Standing Senate Committee on National Finance will not be acting out of line.

Senator Downe: I share the views expressed. When Senator Kinsella was out of the room earlier for a few minutes, I mentioned that in my opinion, the bill was good but not perfect. I shared the view of the parliamentary secretary on it.

Senator Kinsella is the resident expert on this matter in the Senate. The matter has been studied. Normally, the bills we receive here do not receive the consideration in the House of Commons that this bill has received; and I accept the argument that we are ready to proceed.

Again, if there is a problem, I made some suggestions during your earlier meeting, that should be included in any review. If there is a problem in a year or two, we can look at it again and take the necessary steps.

Senator Smith: There is the old phrase “where there is a will, there is a way,” and the way here requires unanimous consent. That is a pretty high benchmark; but you only get it when there is a consensus that it is in the public interest not to lose this opportunity.

I would point out that there were 113 witnesses from 76 organizations who were heard in the other place. There were 52 amendments that were agreed to as a result of that input. There were 20 moved that were rejected, that did not go through. There were another 50 that were withdrawn because good answers to the issues that had caused them to be moved in the first place were forthcoming. However, the end result was a unanimous vote in the House.

I do not think anyone is being prejudiced here. This is one of those instances that does not happen too often that people would be prejudiced if we lose this opportunity. Therefore, I think that it is appropriate for us to proceed as outlined.

The Deputy Chairman: I thank you.

Senator Cowan: I agree.

The Deputy Chairman: Honourable senators, I take comfort in the fact that we do have the Leader of the Opposition in the Senate, who is the expert in the Senate on this particular matter, who is here and is also the sponsor of the bill.

s'avérer le cas avec n'importe quel projet de loi, une modification sera proposée. À mon avis, le prochain gouvernement pourrait très bien proposer des modifications à cette loi dans la prochaine législature.

Je me sens à l'aise de ce point de vue-là.

En ce qui concerne la création d'un précédent, vous avez raison, et je suis content que vous l'ayez dit pour le compte rendu, sénateur. Comme d'autres comités étudient et font l'étude article par article de projets de loi ce soir pour en faire rapport demain, le Comité permanent sénatorial des finances nationales ne fait rien d'anormal.

Le sénateur Downe : J'appuie les observations faites jusqu'ici. Lorsque le sénateur Kinsella a sorti pendant quelques minutes, j'ai mentionné qu'il s'agissait à mon avis d'un projet de loi bon mais pas parfait. Je suis d'accord avec le secrétaire parlementaire là-dessus.

Le sénateur Kinsella est l'expert-résident au Sénat sur cette question. Le sujet a été bien étudié. Normalement, les projets de loi que nous recevons ici sont moins bien étudiés que celui-ci par la Chambre des communes; je suis donc d'accord que nous sommes prêts à aller de l'avant.

Encore une fois, si on constate qu'il y a des problèmes, j'ai fait des suggestions pendant une séance antérieure, qui devraient être incluses dans tout examen. Si un problème surgit dans un an ou deux, nous pourrions revoir la loi et prendre les mesures nécessaires pour y remédier.

Le sénateur Smith : D'après le vieux dicton « Qui veut la fin prend les moyens », et le moyen ici passe par le consentement unanime. La barre est haute; on peut y arriver seulement quand tout le monde est convaincu que c'est dans l'intérêt public de ne pas perdre cette occasion.

Je voudrais mentionner que l'autre endroit a entendu 113 témoins représentant 76 organismes. Il y a 52 amendements adoptés suite à ces témoignages. Il y a eu 20 amendements qui ont été proposés mais rejetés. De plus, 50 amendements ont été retirés parce qu'on a pu donner de bonnes réponses aux questions qui les avaient motivées. En fin de compte, le vote à la Chambre a été unanime.

Je crois que personne n'est désavantagé ici. C'est une situation qui ne se produit pas souvent, c'est-à-dire que les gens seraient désavantagés si nous laissions passer cette occasion. Je crois donc que nous devrions aller de l'avant tel que suggéré.

Le vice-président : Merci beaucoup.

Le sénateur Cowan : Je suis d'accord.

Le vice-président : Honorables sénateurs, je trouve rassurant le fait que nous avons avec nous le leader de l'opposition au Sénat, qui est le plus grand expert au Sénat de cette question et aussi le parrain du projet de loi.

With that, and the comments you have made, we are dealing with Bill C-11, to establish a procedure for the disclosure of wrongdoings in the public sector, including the protection of persons who disclose the wrongdoings.

Is it agreed, honourable senators, that we proceed with clause-by-clause consideration of the bill at this time?

Hon. Senators: Agreed.

The Deputy Chairman: Is it agreed that the title shall stand postponed?

Hon. Senators: Agreed.

The Deputy Chairman: I will propose, rather than dealing with each clause, to deal with the clauses according to the table of contents at the beginning of the bill.

Is it agreed that the preamble shall stand postponed?

Hon. Senators: Agreed.

The Deputy Chairman: Shall the short title stand postponed?

Hon. Senators: Agreed.

The Deputy Chairman: Shall clauses 1 to 15 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Deputy Chairman: Shall clauses 15.1 to 39.1 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Deputy Chairman: Shall clauses 39.2 to 56 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Deputy Chairman: Shall clauses 57 to 60 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Deputy Chairman: Shall the Schedules 1, 2 and 3 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Deputy Chairman: Shall the short title carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Deputy Chairman: Shall the preamble carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Deputy Chairman: Shall the title carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Deputy Chairman: Honourable senators, shall the bill carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Deputy Chairman: Shall I report this bill back without amendment to the Senate at the earliest opportunity?

Hon. Senators: Agreed.

Senator Harb: Will there be a motion to waive the rules?

The Deputy Chairman: Unanimously, by proceeding, we have waived the rules. It is in the minutes.

Maintenant, ayant entendu les commentaires que vous avez faits, nous étudions le projet de loi C-11, Loi prévoyant un mécanisme de dénonciation des actes répréhensibles et de protection des dénonciateurs dans le secteur public.

Vous plaît-il, honorables sénateurs, de passer maintenant à l'étude article par article du projet de loi?

Des voix : D'accord.

Le vice-président : L'adoption du titre est-elle reportée?

Des voix : D'accord.

Le vice-président : Plutôt que de voter sur chaque article, je proposerais qu'on vote sur tous les articles indiqués à la table des matières au début du projet de loi.

L'adoption du préambule devrait-elle être reportée?

Des voix : D'accord.

Le vice-président : L'adoption du titre abrégé est-elle reportée?

Des voix : D'accord.

Le vice-président : Les articles 1 à 15 sont-ils adoptés?

Des voix : D'accord.

Le vice-président : Les articles 15.1 à 39.1 sont-ils adoptés?

Des voix : D'accord.

Le vice-président : Les articles 39.2 à 56 sont-ils adoptés?

Des voix : D'accord.

Le vice-président : Les articles 57 à 60 sont-ils adoptés?

Des voix : D'accord.

Le vice-président : Les annexes 1, 2 et 3 sont-elles adoptées?

Des voix : D'accord.

Le vice-président : Le titre abrégé est-il adopté?

Des voix : D'accord.

Le vice-président : Le préambule est-il adopté?

Des voix : D'accord.

Le vice-président : Le titre est-il adopté?

Des voix : D'accord.

Le vice-président : Honorables sénateurs, le projet de loi est-il adopté?

Des voix : D'accord.

Le vice-président : Est-ce que je dois faire rapport du projet de loi sans amendement au Sénat dès que possible?

Des voix : D'accord.

Le sénateur Harb : Y aura-t-il une motion pour suspendre le Règlement?

Le vice-président : Nous avons eu le consentement unanime pour suspendre le Règlement et aller de l'avant. C'est consigné au compte rendu.

The bill will be reported tomorrow. If the chair is back, he will report the bill, and if not, I will do my best to stand in for him. We have to get the documentation finished.

Senator Kinsella: If we have to revert, that requires leave, and leave is not overly forthcoming these days.

On another matter, my understanding is that the draft report on your study is ready for members to review.

The Deputy Chairman: It has been circulated.

Senator Kinsella: Senator Oliver indicated to me that he would like the committee to meet to determine whether the committee wanted to approve the report so that it could be submitted to the Senate prior to the end of the week. I am here to ensure that that view is expressed.

The Deputy Chairman: I can tell you that the steering committee had six hours to look at it, and a number of points were raised regarding amendments. To move the matter along we asked that it be circulated, along with a copy of what we proposed as amendments. The document is 60 pages in length. They received it tonight.

As you know, several members of this committee are not here tonight as they are attending other committees. It would be unrealistic to assume that they would have it before.

Senator Downe: I agreed earlier to clause-by-clause consideration of Bill C-11 because of the work that had been done beforehand on the bill for many months and the work that had been done in the House of Commons. This accountability study is a different issue altogether because, as you have just indicated, we only received it in the last day. It is over 60 pages in length. It is a very good draft, but it is complex. I, for one, require time to reflect on it and refer back to some of the testimony we have heard from witnesses and review some of my files. I would feel uncomfortable reversing that. I do not want to put this committee in the position of rubber-stamping everything. I raise that as a concern. Other members of the committee may have different views.

The Deputy Chairman: Senator Cowan has not seen it. Senator Smith is not a normal member of this committee and the rest of our members are not here.

We have heard your point, Senator Kinsella, but you do understand the difficulties with this one. We do not like to rush reports.

The committee adjourned.

On fera rapport du projet de loi demain. Si le président est de retour, c'est lui qui va en faire rapport, sinon, je vais le représenter au meilleur de mes possibilités. Il faut finir la documentation.

Le sénateur Kinsella : Si on doit y revenir, il faudra demander la permission, et la permission n'est pas facile à avoir ces jours-ci.

Sur une autre question, je crois savoir que l'ébauche du rapport découlant de votre étude est prête et les membres pourraient l'étudier.

Le vice-président : Le rapport a été distribué.

Le sénateur Kinsella : Le sénateur Oliver m'a dit qu'il aimerait que le comité se rencontre pour décider s'il veut donner son approbation au rapport pour qu'il puisse être déposé au Sénat avant la fin de la semaine. Je voulais vous faire part de sa suggestion.

Le vice-président : Je peux vous dire que le comité directeur l'a étudié pendant six heures et plusieurs suggestions de modifications ont été faites. Pour accélérer le processus, nous avons demandé que le rapport soit distribué, ainsi que la liste des modifications que nous proposons. Le document a 60 pages et les membres l'ont reçu ce soir.

Comme vous le savez, plusieurs membres du comité sont absents ce soir pour assister à d'autres comités. Il ne serait pas réaliste de penser qu'ils ont reçu le rapport avant d'y aller.

Le sénateur Downe : J'ai accepté tantôt l'idée de faire l'étude article par article du projet de loi C-11 étant donné les mois de travail déjà consacrés au projet de loi et le travail qui avait été fait par la Chambre des communes. Cette étude sur l'imputabilité constitue une tout autre question, puisque nous l'avons reçue, comme vous venez de le dire, il y a quelques heures à peine. Le document comporte plus de 60 pages. Il s'agit d'une très bonne ébauche, mais la question est complexe. Pour ma part, j'ai besoin de temps pour y réfléchir et pour retourner voir certains des témoignages que nous avons entendus et certains de mes dossiers. Je ne serais pas à l'aise si on décidait de l'aborder autrement. Je ne voudrais pas que le comité donne une approbation automatique à tout. C'est une crainte que j'ai. D'autres membres du comité ont peut-être une opinion différente.

Le vice-président : Le sénateur Cowan ne l'a pas encore vu. Le sénateur Smith n'est pas membre régulier du comité, et les autres membres sont absents.

Nous avons écouté votre point de vue, sénateur Kinsella, mais j'espère que vous comprenez les difficultés ici. Nous n'aimons pas adopter des rapports à la hâte.

La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Public Works and Government Services Canada –
Publishing and Depository Services
Ottawa, Ontario K1A 0S5

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada –
Les Éditions et Services de dépôt
Ottawa (Ontario) K1A 0S5

APPEARING

The Honourable Diane Marleau, P.C., M.P., Parliamentary
Secretary to the President of the Treasury Board and Minister
responsible for the Canadian Wheat Board.

WITNESSES

Public Service Human Resources Management Agency of Canada:

Ralph Heintzman, Vice-President, Office of Public Service Values
and Ethics.

Department of Justice Canada:

Jane E. Graham, Legal Counsel;

Michel LeFrançois, General Counsel, Legal Services.

COMPARAÎT

L'honorable Diane Marleau, C.P., députée, secrétaire parlementaire
du président du Conseil du Trésor et ministre responsable de la
Commission canadienne du blé.

TÉMOINS

*Agence de gestion des ressources humaines de la fonction publique du
Canada:*

Ralph Heintzman, vice-président, Bureau des valeurs et de l'éthique
de la fonction publique.

Ministère de la Justice Canada:

Jane E. Graham, Conseillère juridique;

Michel LeFrançois, avocat général, Services juridiques.



76439

